UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNO DIAS MAGALHÃES

Mudança e continuidade de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte

SÃO PAULO
2021

BRUNO DIAS MAGALHÃES

Mudança e continuidade de políticas públicas:
o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 15 de abril de 2021. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Estado, Administração Pública e Gestão Social

Orientador:

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

SÃO PAULO

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Magalhães, Bruno Dias
Mudança e continuidade de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte / Bruno Dias Magalhães ; orientador, Fernando de Souza Coelho. – 2021
98 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Segurança alimentar - Belo Horizonte (MG). 2. Abastecimento de alimentos - Belo horizonte (MG). 3. Políticas públicas - Belo Horizonte (MG). I. Coelho, Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 363.8098151

Nome: MAGALHÃES, Bruno Dias

Título: Mudança e continuidade de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Estado, Administração Pública e Gestão Social

Aprovado em: 15/04/2021

Banca Examinadora

Titulares

Profa. Dra.	Renata Mirandola Bichir	Instituição:	EACH – USP
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____
Profa. Dr.	Bruno Lazzarotti Diniz Costa	Instituição:	EG - FJP
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Ricardo Fabrino Mendonça	Instituição:	FAFICH - UFMG
Julgamento:	Aprovado	Assinatura:	_____

Agradecimentos

Às muitas mentoras e aos muitos mentores que me ensinaram nesta trajetória.

Às professoras e professores Adrian Hinojosa, Bruno Lazzarotti, Carla Bronzo, Flávia Brasil, Humberto Dantas, Michael Barzelay, Renata Bichir e Ricardo Fabrino, que foram de especial inspiração.

Às servidoras e servidores, conselheiras e conselheiros, ativistas e membros de organizações da sociedade civil que atuaram e atuam na política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte.

Aos colegas do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, às companheiras do grupo Comer é Ato Político e do Observatório de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro.

A todas as familiares, amigas e amigos que pacientemente compreenderam as ausências, em especial à Duda.

Ao Professor Fernando de Souza Coelho, cuja sensibilidade me estimulou a explorar os mais diversos terrenos teóricos, sem que nunca me faltasse o farol para me guiar de volta a tempo.

Muito obrigado.

“(...) não é que todas as coisas estão em mudança de maneira que não se as pode encontrar duas vezes, mas algo muito mais sutil e profundo. É que algumas coisas permanecem as mesmas somente por mudar”

(Graham, D. W, 2021, s/n)

RESUMO

MAGALHÃES, Bruno Dias. **Mudança e continuidade de políticas públicas**: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. 2021. 98f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Versão corrigida.

A política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte é conhecida pela sua trajetória bem-sucedida e longeva, o que a torna um caso atípico dentre os demais municípios brasileiros. O presente estudo analisa as transformações e continuidades ocorridas ao longo desta trajetória, buscando compreender quais as principais dinâmicas que influenciaram a mudança de política pública. Por dinâmicas, compreende-se agregações semideliberadas de ações contextualmente permeadas de sentido, cujo encadeamento estrutural (espacial) e desdobramento temporal (longitudinal) levam a padrões reconhecíveis. O trabalho aproxima-se do caso empírico a partir de duas hipóteses teoricamente fundamentadas, a saber: (i) a rede da política de SAN em BH descreve a estrutura através da qual produziram-se esquemas compartilhados de sentidos e significados contextualmente orientados; e (ii) há predominância de processos de agregação de ações que guardam relação causal com mecanismos de reforço (ou *feedback* positivo) da política de SAN em BH ao longo da trajetória analisada. A análise é realizada por meio da divisão da trajetória em quatro episódios e da utilização de uma combinação de métodos quantitativos de análise de redes sociais com métodos qualitativos baseados em entrevistas semiestruturadas para identificação de mecanismos causais de conexão. Os resultados encontrados demonstram que a centralização e hierarquização da rede da política local, combinada com a manutenção de conexões entre comunidades coesas propiciou uma estrutura organizacional de enfrentamento de problemas complexos. Ademais, os diversos atores que agiram nesta estrutura lograram produzir mecanismos de reforço crescente da política pública, além de aprendizagem ao redor da rede.

Palavras-chave: Mudança de políticas públicas. Análise de redes. Mecanismos sociais. Segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

MAGALHÃES, Bruno Dias. **Policy change and permanence**: the case of the food security policy of Belo Horizonte. 2021. 98p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2021. Revised version.

Belo Horizonte's food and nutrition security policy is known for its successful and long-lasting trajectory, which makes it an atypical case among other Brazilian municipalities. The present work analyzes the transformations and continuities that occurred along this trajectory, seeking to understand which are the main dynamics that influenced the change in public policy. By dynamics, we understand semi-deliberated aggregations of actions contextually permeated by meaning, whose structural (spatial) and temporal (longitudinal) unfolding lead to recognizable patterns. The work approaches the empirical case from two theoretically grounded hypotheses, namely: (i) the policy network in Belo Horizonte describes the structure through which shared contextually-oriented meaning schemes were produced; and (ii) there is predominance of positive feedback mechanisms as action-aggregation processes along the analyzed trajectory. The analysis is performed by splitting the trajectory into four episodes and using a combination of quantitative methods of social networks analysis with qualitative methods based on semi-structured interviews to identify causal mechanisms of connection between events. The results demonstrate that the centralization and hierarchization of the local policy network, combined with the maintenance of connections between cohesive communities, provided an organizational structure to face complex problems. Also, the various actors who acted in this structure managed to produce effective learning and endowment mechanisms.

Keywords: Policy change. Network analysis. Social mechanisms. Food security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajetória da segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional 21
Figura 2 – Acontecimentos iniciais da política de Segurança Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte..... 28
Figura 3 – Acontecimentos relevantes para a SAN-BH no período 2002 a 2010..... 31
Figura 4 – Simulações Bootstrap vis-à-vis distribuição do grau encontrada 62
Figura 5 – Distribuição dos nós de cada rede, conforme betweeness 63
Figura 6 – Configuração dos atores que detém maior grau no período de 1993-2001... 68
Figura 7 – Comunidades no período de 1993 a 2001..... 69
Figura 8 – Caminhos entre comunidades, período 1993 a 2001 70
Figura 9 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período 2002 a 2010..... 73
Figura 10 – Comunidades no período de 2002-2010 73
Figura 11 – Caminhos entre comunidades, período 2002 a 2010 74
Figura 12 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período 2011 a 2016... 79
Figura 13 – Comunidades no período de 2011 a 2016..... 80
Figura 14 – Caminhos entre comunidades, período 2011 a 2016 81
Figura 15 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período de 2017 a 2020 82
Figura 16 – Comunidades no período de 2017 a 2020..... 83
Figura 17 – Caminhos entre comunidades, período 2017 a 2020 84
Figura 18 – Mecanismos causais de conexão entre os episódios 87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Característica dos episódios que compõem a trajetória de SAN em BH..... 57
Tabela 2 – Dados da Amostra..... 61
Tabela 3 – Perfil dos entrevistados..... 64
Tabela 4 – Principais aspectos estruturais presente na trajetória de SAN em BH (1993 a 2020)..... 86

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 12

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM ÂMBITO NACIONAL 17

1.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO – A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO HORIZONTE 22

2 **INSTITUIÇÕES, PROCESSOS E AGÊNCIA NA MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS** 35

2.1 A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE DE REDES 39

2.2 A CONTRIBUIÇÃO DOS MECANISMOS SOCIAIS 43

2.3 AÇÃO PRAGMÁTICA E PROCESSAMENTO CONTEXTUAL 47

3 **ASPECTOS METODOLÓGICOS** 55

3.1 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS 58

3.2 ENTREVISTAS QUALITATIVAS SEMIESTRUTURADAS 63

4 **ESTRUTURA E MECANISMOS: DINÂMICAS DE MUDANÇA E ESTABILIDADE** 65

4.1 EPISÓDIO 1 (1993 A 2001) – UMA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 65

4.2 EPISÓDIO 2 (2002 A 2010) – COORDENAÇÃO INDUZIDA E INTERNACIONALIZAÇÃO 71

4.3 EPISÓDIO 3 (2011 A 2016) – TEMPOS DIFÍCEIS, SOB A ÉGIDE DO PASSADO 76

4.4 EPISÓDIO 4 (2017 A 2020) – UM RECOMEÇO PARA A SAN EM BH? 82

4.5 AS DINÂMICAS DE MUDANÇA E PERMANÊNCIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE BELO HORIZONTE: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS MECANISMOS 86

5 **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 89

REFERÊNCIAS 93

APÊNDICE A – SURVEY RELACIONAL 101

1 INTRODUÇÃO

Vasconcelos (2005) situa historicamente a emergência de uma política social de alimentação e nutrição no Brasil no âmbito das mudanças sociais e econômicas ocorridas na década de 1930, em um processo simultâneo de "descoberta científica da fome", que o autor atribui ao surgimento da ciência da Nutrição e à criação e difusão da prática nutricional, por meio de cursos de formação de nutricionistas (p. 440). O tema da fome como um direito humano, por sua vez, foi colocado na agenda política desde a década de 40, a partir de diversos protestos populares, bem como de estudos e da notória influência de Josué de Castro, que foi pioneiro em alertar para a importância dos componentes nutricionais do alimento, bem como em defender a reforma agrária como estratégia necessária para a democratização do acesso à terra e à soberania alimentar (Machado, 2006; Silva, 2014).

O primeiro curso de Nutrição em Minas Gerais foi instituído pela Universidade Federal de Viçosa em 1976[1], sendo seguido em 1978 pela Universidade Federal de Ouro Preto[2]. Somente décadas mais tarde seria instituído, em 2004, o bacharelado em Nutrição na Universidade Federal de Minas Gerais, situada no município de Belo Horizonte, sob forte influência das duas experiências pioneiras (Viveiros, 2016). Isto não impediu, no entanto, que a capital mineira fosse palco de uma intensa discussão na área do direito à alimentação. Tal efervescência deve-se ao fato de que a história da segurança alimentar também se confunde com a história do movimento sanitarista e do saber prático conectado à área da Saúde Pública (Vasconcellos, 2000).

No Brasil, o deslocamento da noção prática da medicina pública dos higienistas do século XX, para a concepção mais especializada e administrativa dos sanitaristas se deu a partir da formação sanitária das Escolas de Saúde Pública. Criada em 1947 pelo então governador, político e médico Juscelino Kubitschek[3], a Escola de Saúde Pública

---

[11] https://ntr.ufv.br/o-curso/, acesso em 09 de fevereiro de 2021.
[2] https://ufop.br/historia-da-ufop, acesso em 09 de fevereiro de 2021.
[3] A influência norte americana é notória na criação das Escolas de Saúde Pública, que seguem o modelo promovido pela Fundação Rockefeller. Tal Fundação exerceu forte divulgação do modelo sanitarista na América Latina, inclusive levando "dois jovens sanitaristas - Geraldo de Paula Souza e Francisco Borges Vieira - como bolsistas, para estudarem na primeira escola de Saúde Pública da América do Norte, a Escola John Hopkins, em Baltimore" (Vasconcellos, 2000, p. 66). É curioso notar que havia uma proximidade entre o Governador Juscelino Kubitschek e Nelson Rockefeller, de maneira que ocorre, à mesma época e também em Minas Gerais, a instituição - financiada pela Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA) entidade filantrópica ligada à família

de Minas Gerais (hoje ESP/MG, antes ESMIG) teve à frente, por um breve período na década de 80, a socióloga argentina Dora Beatriz Barrancos, que se encontrava em Belo Horizonte na condição de exilada do regime autoritário argentino. Dora dirigiu a ESMIG durante os anos de 1983 e 1984, integrando o Governo de Tancredo Neves[4]. Militante feminista ao lado de figuras como Helena Greco, Dora promoveu na sua gestão uma série de seminários cujo foco era a realização dos Direitos Humanos, dentre os quais figurava a questão alimentar. Em algumas destas ocasiões, uma economista do Cedeplar-Mg, que recém havia completado seu Doutorado na Universidade de Manchester, no Reino Unido, atraiu atenções com acalorados debates sobre qual seria o papel do Estado na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. Seu nome era Maria Regina Nabuco (Vasconcellos, 2000; Barrancos, 2017)[5].

Tais discussões que reverberavam nos salões da academia e nos espaços institucionais, entretanto, compõem apenas uma parcela do núcleo sociogenético das políticas de segurança alimentar. Para compreender efetivamente o ambiente do surgimento desta política pública, é preciso romper os limites estatais e envolver as movimentações e reinvindicações populares. Em que pese a ocorrência de movimentos populares que reivindicavam acesso a alimentos e combate à fome datarem desde a época colonial, importa nesta breve incursão na história recente mencionar os movimentos urbanos e rurais da década de 50 (Palmeira, 1989; Neto, 2011) e o Movimento do Custo de Vida (MCV), também chamado de Movimento Contra a Carestia (MCC) da década de 70 e início da década de 80.

Apesar das retóricas de crescimento e modernização presente em ambos os períodos[6], a década de 50 foi marcada pelo convívio frequente das camadas mais pobres da população com o desabastecimento de gêneros alimentícios nas cidades, gerando protestos muitas vezes desorganizados, algumas vezes com ocorrência de depredações

---

Rockfeller - da primeira Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) no Brasil, embrião da organização que hoje conhecemos por Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável – EMATER (Peixoto, 2008; Aranha, 2020).

[4] Ao final do ano de 1984, Tancredo Neves deixa o governo do Estado de Minas para candidatar-se e eleger-se como Presidente do Brasil, sem nunca ter a chance de tomar posse, devido a um adoecimento grave que o levou à morte em 21 de abril de 1985. No Governo do Estado de Minas Gerais, foi sucedido por Hélio Garcia e na Presidência da República por José Sarney.

[5] Este ponto histórico foi chamado atenção pela Entrevistada G.

[6] As mencionadas décadas (50 e 70) são frequentemente caracterizadas pela consolidação e expansão da indústria de bens e consumos duráveis, ampliação da infraestrutura, modernização e desenvolvimento do país. Ambas são, no entanto, sucedidas por períodos de instabilidade econômica e social e mudanças políticas de grandes proporções, a década de 60 com o golpe militar de 1964 e a década de 80 com o processo de redemocratização que culminou na Constituição Federal de 1988.

de comércios e saques a caminhões (Neto, 2011). No que diz respeito ao campo, estes anos foram marcados pela intensificação do êxodo rural, pela organização no formato das ligas camponesas e, em seguida, em sindicatos rurais. Estes, apoiados por partidos de esquerda e por setores da igreja católica, desempenharam importante papel da transformação da questão rural em questão política, sobretudo no que diz respeito à reforma agrária (Palmeira, 1989)[7].

O MCC, por sua vez, originou-se da organização de mulheres em clubes de mães populares na cidade de São Paulo, com apoio da Igreja Católica. Segundo Monteiro (2015), a primeira ação do movimento deu-se pela articulação de uma "carta às autoridades" acompanhada de uma pesquisa de preços de alimentos realizada pelas próprias mulheres integrantes em duas diferentes regiões da cidade[8]. Nos anos seguintes, o MCC realizou coleta de assinaturas e atos públicos, estabelecendo coalizões e recebendo apoio de outros movimentos populares, notadamente o movimento de trabalhadores. Suas reinvindicações eram: congelamento de preços dos itens de primeira necessidade, aumento do salário-mínimo, abono para todas as categorias e reforma agrária[9]. Em julho de 1979, foi promovido o 2º Congresso Nacional do Movimento Contra a Carestia em Belo Horizonte[10], seguido de diversos congressos estaduais, bem como de protestos, que ficaram conhecidos como "marchas das panelas vazias"[11]. A pressão popular resultante culminou no estabelecimento da Comissão Parlamentar de

---

[7] Este movimento conseguiria conquistas importantes como o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, e o Estatuto da Terra, de 1964.

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

[9] Alguns depoimentos sobre o MCC, bem como imagens do "Ato de Entrega de Assinaturas" que ocorreu na Praça da Sé em 1978, seguido de forte repressão policial podem ser vistas no documentário "A Luta de Povo" (1980), dirigido por Renato Tapajós, https://youtu.be/fg6WbDwLS6s, acesso em 11/02/2021. A referência foi extraída de Monteiro (2015).

[10] Depoimentos do 1º Congresso Nacional do MCC dão conta de que o movimento chegou em Belo Horizonte pela ação de um de seus porta vozes, Aurélio Peres, operário, que à época exercia o Mandato de Deputado Federal pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB. Em Belo Horizonte, o movimento organizou-se a partir de bairros, que já se encontravam mais ou menos mobilizados devido a disputas de loteamento, e utilizou-se de *performance* semelhante à realizada em São Paulo, realizando pesquisas e escrevendo cartas ao prefeito e ao govenador (Monteiro, 2015). O prefeito à época era Oswaldo Pieruccetti, nomeado pela Aliança Renovadora Nacional, e o governador do estado de Minas Gerais era Francelino Pereira, eleito indiretamente em 1978, também pela ARENA. Na mesma eleição, em sua porção direta realizada meses mais tarde, o Estado elegeu o Senador Tancredo Neves, que viria a tornar-se governador em 1982. Tancredo foi Promotor de Justiça e atuou como Ministro da Justiça no segundo governo de Getúlio Vargas, tendo apoiado a candidatura vencedora de Juscelino Kubistchek em 1955, após o suicídio de Vargas.

[11] Interessante notar que as marchas das panelas vazias convocadas na década de 80, re-emulavam uma performance já realizada nos protestos contra a forme na década de 50.

Inquérito para investigar a situação da fome, também chamada de CPI da Fome[12] (Monteiro, 2015; Alvim, 2016).

Já nesta época, no entanto, o tema do combate à fome figurava com centralidade na agenda nacional e local, ao lado de assuntos como o processo de *impeachment* do primeiro presidente eleito pós redemocratização sob denúncias de corrupção; a alta inflação; e os elevados preços alimentícios. Na região metropolitana de Belo Horizonte, órgãos oficiais estimavam que 382.543 pessoas, o equivalente a 10,53% da população, se encontravam na situação cuja renda familiar alcançava para a compra de, no máximo, uma cesta básica (dados de 1990). A população belorizontina, por sua vez, gastava em média 2,44 salários-mínimos (SM) em alimentação (dados da Pesquisa Orçamentária Familiar – POF, de 1987) e as famílias que recebiam até 4 SM, em 1996, empenhavam um terço destes recursos nos gastos alimentares. Em 1992, a estimativa de pessoas que dependiam mensalmente do Programa de Suplementação Alimentar - PSA (gestantes, nutrizes e crianças menores de 36 meses, pertencentes a famílias de renda de até 2 SM) era de 301.385 mães e 747.995 crianças (Lavinas e Nabuco, 1992; IPEA, 1993; Mafra, 2004).

É neste contexto que uma equipe coordenada por Maria Regina Nabuco, especialista em economia agrícola e regional do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), que outrora chamava o Estado à responsabilidade nos debates da ESMIG, reúne-se em 1992 para elaborar o programa de governo do então vereador de Belo Horizonte Patrus Ananias de Sousa. Patrus, por seu turno, candidatava-se pela primeira vez a Prefeito do Município de Belo Horizonte (Mafra, 2004; Machado, 2006). Este momento representou uma quebra de trajetória que viria a marcar significativamente a história da política municipal de segurança alimentar. História, aliás, que se erige sob uma trama tão impressionante de acontecimentos políticos, movimentos sociais, formulação e implementação de alternativas de políticas públicas, estudos técnicos promovidos por instituições governamentais e universidades públicas, articulação intelectual de conceitos, consolidação temática internacional, trajetórias pessoais e acasos, que torna-

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

se difícil não tratar seu surgimento como um epítome da teoria dos múltiplos fluxos: um típico evento *kingdoniano* (2003)[13].

Este trabalho debruça-se sobre a trajetória de mudança e institucionalização da política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte. Instituída oficialmente pela criação da Secretaria Municipal de Abastecimento em 1993, a segurança alimentar em Belo Horizonte tem duração de 27 anos de provimento robusto e ininterrupto de ações de assistência alimentar, educação alimentar e nutricional, abastecimento e fomento à agricultura urbana e familiar. A experiência belorizontina é atípica se considerada em perspectiva com o destino de outros municípios brasileiros não só na sua longevidade, mas também na sua articulação preambular sob o eixo orientador da segurança alimentar. Argumenta-se, portanto, que este constitui um caso relevante de estudo, na medida em que permite a averiguação de aplicabilidade empírica de pressupostos, conceitos e modelos teóricos, bem como de hipóteses e categorias analíticas da literatura de mudança de políticas públicas.

A presente análise da segurança alimentar de Belo Horizonte como caso de estudo tem como objetivo compreender as principais dinâmicas de permanência e mudança, sob a dupla ótica das redes de políticas públicas (configuração estrutural) e dos mecanismos sociais (dinâmica longitudinal de causalidade de médio alcance). Pretende-se assim contribuir à literatura de políticas públicas de segurança alimentar em complementação às perspectivas crítico normativas (Maluf, Menezes e Valente, 1996; Barros e Tartaglia, 2003; Barros e Costa, 2016; Valente 2003; 2016; Graziano da Silva, Belik e Takagi, 2006, Takagi, 2006), às perspectivas históricas (Silva, 1995; Vasconcelos, 2005) e às análises de arranjos institucionais (Cunha e Lemos, 1997; Mafra, 2004; Mafra e Naves, 2009; Burlandy, 2007; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009; Belik, 2012; Belik, Cunha e Costa, 2012; Vasconcellos e Moura, 2018). O enfoque da mudança de política pública e institucionalização aqui pretendido dialoga, sobretudo, com as perspectivas que mobilizam os aspectos cognitivos-institucionais (Machado, 2006; Silva, 2014; Tomazzini e Leite, 2015; Aranha, 2020; Schmidt *et all*., 2020) e os aspectos processuais (Mendonça e Rocha, 2014; Chappell, 2018).

---

[13] Agradeço ao professor e conselheiro Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro) por chamar atenção a este ponto e cunhar o termo “momento kingdoniano”, durante a qualificação deste trabalho. Para que a alcunha melhor se encaixasse nas linhas teórico-analíticas que orientam estas páginas, a palavra “momento” foi substituída por “evento”. Com efeito, uma análise do surgimento da política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte baseada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) foi recentemente publicada por Chapell (2018).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM ÂMBITO NACIONAL

Antes de adentrar em uma descrição mais precisa do objeto de estudo, no entanto, cabe revisar brevemente a trajetória das principais políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, bem como a própria criação do termo[14]. Este registro é importante para o atual trabalho, pois parte das iniciativas forjadas ao longo do século XX serviram como campo inspiracional da política municipal de Belo Horizonte, como se verá mais adiante. Do ponto de vista histórico, pode-se dizer que ao longo do século XX predominaram ações emergenciais de combate à fome, com algumas tentativas mais ou menos bem sucedidas de regulação do acesso da população aos alimentos, ora pelo lado da produção, ora pelo consumo. Dois programas, contudo, se destacam como fortemente institucionalizados: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Alimentação do Trabalhador (PAT).

No âmbito do consumo e do abastecimento, o Estado Varguista destacou-se pelo foco nas camadas trabalhadoras urbanas, com a instituição da ração essencial mínima (Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938), do salário-mínimo (Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940) e, logo em seguida, do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS (Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940). Importante mencionar que o SAPS foi responsável pela criação de inúmeras ações no campo da alimentação, dentre as quais destacam-se os restaurantes populares, os postos de subsistência destinados à comercialização de gêneros de primeira necessidade e as atividades de educação nutricional. Vale destacar ainda a criação, em 1954, do primeiro embrião da alimentação escolar, sem dúvida o programa de alimentação mais institucionalizado no Brasil, com atuação ininterrupta desde então (Vasconcelos, 2005; Silva, 2014; Aranha, 2020).

O período militar brasileiro, por sua vez, foi marcado pela predominância do nacional desenvolvimentismo, sobretudo com os chamados Panos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs I e II. No âmbito destes planos foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, em 1972, que encarregou-se dos chamados Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (I e II PRONAN), pautando-se pela (i)

---

[14] Agradeço à professora Renata Bichir pela sugestão de situar o objeto empírico do trabalho anteriormente ao marco teórico, que me fez optar pela introdução mais longa. Renata não foi somente uma leitora interessada do trabalho, mas sobretudo uma interlocutora fundamental para minha trajetória de pesquisa ao longo do programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças de zero a seis anos, escolares e trabalhadores de baixa renda; (ii) racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e (iii) atividades de complementação e apoio (Vasconcelos, 2005; Aranha, 2020).

É no âmbito do II PRONAN que surge a proposta de "criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL[15]" (Peliano, 2010). Também no âmbito do II PRONAN é instituído em 1976 o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), em vigência até os dias atuais, sendo talvez o segundo programa mais longevo da política alimentar no Brasil. O PAT permite que as políticas de alimentação aos trabalhadores realizados pelas empresas sejam dedutíveis, em dobro valor, no lucro tributável para fins do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (Silva, 2014).

Em relação à produção de alimentos, desde as tentativas frustradas de Vargas de estabelecer alguma regulação com a criação, no âmbito do Ministério da Agricultura, da Comissão de Abastecimento[16] até a "modernização agrícola" dos governos militares, o que predomina é a manutenção da estrutura fundiária brasileira organizada por meio do latifúndio monocultor exportador de *commodities*, com foco na produtividade impulsionada por pacotes tecnológicos que envolviam maquinário, sementes modificadas geneticamente e amplo uso de insumos agrícolas, os chamados agrotóxicos (Cunha e Lemos, 1997; Andrades e Ganimi, 2007). Foi durante o período militar, inclusive, que se observou a forte expansão das fronteiras agrícolas brasileiras, predominantemente no Centro-Oeste, com ênfase no cultivo de produtos para exportação, como é o exemplo da soja, do milho, do algodão, do arroz, e em seguida da cana-de-açúcar, estimulada pelo Programa Proalcool. Este período é comumente denominado de "modernização conservadora" da agricultura brasileira (Silva, 1996; Rosa, 1998), marcado pela marginalização dos agricultores cuja produção visava o consumo interno (Cunha e Lemos, 1997).

---

[15] Companhia Brasileira de Alimentação.

[16] A Comissão de Abastecimento sucedeu a chamada Comissão Reguladora do Tabelamento, de 1937, e foi sucedida pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços, criada em 1951.

A insuficiência da premissa de que a fome e a insegurança alimentar ocorrem apenas pela ausência de alimentos, e por conseguinte da resposta de aumento da produtividade da produção agrícola promulgada pela "revolução verde", levou a um entendimento multidimensional dos chamados "determinantes da fome". Em 1992, com a realização da Conferência Internacional de Nutrição da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)[17], o conceito de segurança alimentar expande-se para incorporar os aspectos nutricional e sanitário. Se de um lado o aspecto alimentar diz respeito à produção, comercialização e distribuição de alimentos, de outro lado, o aspecto nutricional diz respeito à escolha, ao preparo e ao consumo alimentar, de maneira intrinsecamente relacionada à saúde. Também nesse período que a noção de segurança alimentar e nutricional passa a ser vista como um direito humano fundamental, a saber, o Direito Humano à Alimentação Adequada (Silva, 2014).

Sem embargo, as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil nas décadas de 80 e 90 ainda seguiam fortemente voltadas para o enfoque da suplementação alimentar, pouco estruturadas, com atuações emergenciais e forte viés clientelista. Em 1986, foi implantado o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), que ficou conhecido como "Ticket do Leite" ou "Ticket do Sarney". Outro programa implantado à época foi Programa de Alimentação Escolar o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE), que expandia a alimentação escolar aos demais irmãos dos estudantes. Também foram criados programas para o abastecimento de pequenos comércios varejistas em áreas urbanas mais vulneráveis, bem como estabelecido o I Plano Nacional de Reforma Agrária. No âmbito do Governo Collor, com exceção do PAT e do PNAE, todos os demais programas foram extintos, tendo

[17] Do ponto de vista internacional, é preciso lembrar que o alimento era visto pelos países como um bem estratégico, seja no enfrentamento a guerras, seja para a alimentação geral da produção. Isso significa que as políticas agrícolas das principais economias no início do século XX estabeleciam ações de incentivo aos produtores, não somente aos produtos, além de algumas políticas de apoio ao consumo, como os famosos *food stamps* nos EUA. Em outras palavras, predominava um entendimento da segurança alimentar com o objetivo de alcance de algum grau de autossuficiência para consumo mínimo interno, em detrimento de uma visão de especialização e vantagens comparativas (Cunha e Lemos, 1997). Após o fim da 2ª Guerra Mundial, o combate à fome e a estruturação das políticas agrícolas em escala internacional se tornaram importantes elementos de disputa geopolítica, com forte influência no Brasil do bloco liderado pelos Estados Unidos, como já ressaltado. Em 1943, a Conferência de Alimentação de *Hot Springs* indicou a criação Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO), ocorrida em 1945, órgão que viria a conduzir as estratégias de combate à fome em âmbito global (Silva, 2014). Destaca-se a forte presença brasileira na criação da FAO e na condução de um ativismo internacional, sobretudo na grande projeção dos trabalhos de Josué de Castro, que foi o presidente da Associação Mundial de Luta Contra a Fome - ASCOFAM, criada em 1957 com sede em Genebra (Suíça), cuja delegacia regional criada em Recife em 1958 engajou-se fortemente na Campanha Mundial de Combate à Fome, realizada pela FAO de 1960 a 1965 (Vasconcelos, 2005).

sido criado o Programa Gente da Gente, de distribuição de cestas básicas na região das secas (Silva, 2014; Aranha, 2020).

Importa notar, no entanto, que diferentemente da maioria das políticas públicas brasileiras, a política de segurança alimentar e nutricional não tem a Constituição Federal de 1988 como conjuntura crítica de mudança de sua trajetória institucional. Ainda que (i) a ideia de segurança alimentar tal como é articulada atualmente no Brasil tenha sido referenciada pela primeira vez no Ministério da Agricultura, em 1985; ainda que (ii) esta mesma noção tenha sido adotada e estendida para abarcar a noção de acesso à alimentos nutricionais de qualidade na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida como um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, no mesmo ano de 1985; ainda que (iii) a Constituinte tenha tratado efetivamente da fome e do abastecimento; a questão acabou por não se consolidar como um tema de atuação específico, nem por conectar-se de maneira orgânica e articulada à saúde e à assistência social, que ganharam seções específicas na Carta Magna. Ao contrário, a Constituição Federal acabou por atribuir competências difusas aos três entes federativos no que dizia respeito à segurança alimentar. Isso gerou o que Machado (2006) classificou como "descentralização por ausência" (p.49), provocando uma profusão de iniciativas locais com pouca capacidade de difusão vertical e horizontal de metodologias e práticas de sucesso e, por isso mesmo, pouca permanência e institucionalização.

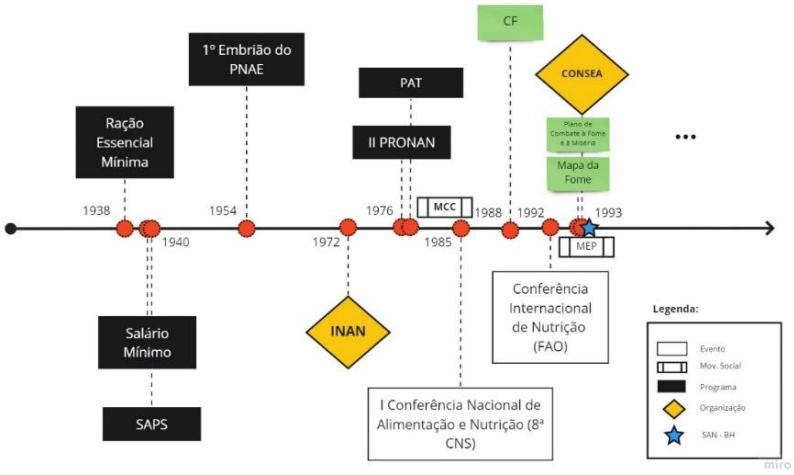
Dito isto, talvez o principal momento de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional tenha ocorrido alguns anos mais tarde, no início da década de 90. Neste período, Machado (2006) destaca três importantes "instrumentos institucionais" que serviram de marco histórico para a estruturação da política de segurança alimentar e nutricional na nova república, a saber: (i) O Mapa da Fome, estudo elaborado pelo IPEA em 1993, que revela o problema em termos cognoscíveis para o Estado; (ii) o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que articula uma série de compromissos governamentais para sua superação; e (iii) o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, de caráter consultivo e ligado diretamente à Presidência da República.

Importante destacar que tais instrumentos possuem uma sociogênese notadamente conectada à sociedade civil, em especial a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, deflagrada pelo MEP, com forte protagonismo do sociólogo Herbert de Souza, e ao Partido dos Trabalhadores, que em seu Governo

Paralelo, plataforma de oposição ao Presidente Collor, articula a uma proposta de "política nacional de segurança alimentar". Após o *impeachment* de Collor de Melo, este documento é entregue ao Presidente Itamar Franco, que cria o CONSEA, composto de 2/3 de representantes da sociedade civil, e presidido por Dom Mauro Morelli[18], quem havia participado lado a lado de Herbert de Souza na Ação da Cidadania. O CONSEA, por sua vez, realiza em 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional[19], instituindo o Plano de Combate à Fome e a Miséria. Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República em 1995, no entanto, o CONSEA deu lugar ao Programa Comunidade Solidária, que trouxe outra concepção de atuação estatal frente às temáticas sociais. A ideia de uma política nacional articulada de segurança alimentar e nutricional só seria retomada com a reinstituição do CONSEA em 2003, pelo governo Lula. Esta análise, no entanto, foge ao escopo do presente trabalho[20].

Compete, por hora, retornar ao âmbito local e compreender a experiência municipal de Belo Horizonte no campo da segurança alimentar e nutricional. A Figura 1 ilustra sinteticamente a linha do tempo dos principais eventos na trajetória descrita:

Figura 1 – Trajetória da segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional



Fonte: Elaboração Própria

[18] Dom Mauro Morelli, Bispo Católico Emérito, viria a ser Presidente do CONSEA-MG em 1999, ano da criação do Conselho. Ocupou o cargo até 2016.

[19] O relatório completo da conferência pode ser acessado em http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf, acesso em 13/02/2021.

[20] Ver Silva (2014) e Aranha (2020).

1.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO – A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE BELO HORIZONTE

O marco inicial da política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte é a criação, em 1993, da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB, coordenada pela economista Maria Regina Nabuco (Mafra, 2004; Machado, 2006). Suas origens, no entanto, compreendem múltiplos fluxos semi-independentes de construção social do problema a ser enfrentado; de alternativas para este enfrentamento e de criação de oportunidade política (Chappell, 2018). Do ponto de vista dos problemas, a questão da fome ainda nas décadas de 80 e 90 se fazia presente na vida de grande parte dos cidadãos e das cidadãs de Belo Horizonte, motivando protestos e reinvindicações sociais, como vimos com o caso do Movimento Contra a Carestia (MCC).

A caracterização destes problemas em termos legíveis ao Estado também se deu em múltiplas formas. Duas se destacam significativamente: (i) a questão alimentar, focada sobretudo no acesso da população aos alimentos, na produção e na comercialização; e (ii) a questão nutricional, relacionada às práticas alimentares, aos componentes biológicos dos alimentos e seus impactos na saúde (CONSEA, 1994). O período da criação da SMAB foi fortemente influenciado por ambas as discussões, com maior ênfase na questão do abastecimento de alimentos. Nessa linha, destacam-se os estudos coordenados por Ana Peliano, que resultaram na publicação do Mapa da Fome (IPEA, 1993), de José Graziano da Silva, que avaliou em diversas ocasiões a estrutura da agricultura brasileira vis-à-vis a questão da fome, resultando no livro “A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira” (1996), das economistas Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco (1992), que se debruçaram na análise dos sistemas de abastecimento conduzidos, de um lado, por agentes privados (em especial os supermercados) e, de outro, pelo setor público, bem como dos economistas Altivo Cunha e Mauro Borges Lemos (1997), que se debruçaram na instância urbana como “nucleadora” de esforços de segurança alimentar.

De maneira geral, estes estudos coincidiam no diagnóstico de que a fome no Brasil não resultava da insuficiência na produção de alimentos, mas sim de uma série de características econômicas, sociais e logísticas. A fome, neste sentido, era vista como um fenômeno político, e como tal deveria ser endereçado pela ação estatal. Em linha com este diagnóstico, a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte realizou

em 1982[21] um seminário para discutir o abastecimento alimentar na cidade. O resultado foi a recomendação, acatada pela Prefeitura de Belo Horizonte, de criação da Coordenação de Abastecimento, localizada na então Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). Esta coordenação é responsável pela instituição do Programa de Alimentação do Povo e, pouco mais tarde, Abastecimento a Baixo Custo, antecedentes importantes que seriam incorporados nas ações da SMAB anos mais tarde, cujo intuito era cumprir com a função principal de regulação do mercado de alimentos. Também nesta coordenação foi criado o primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte, em 1988, que, no entanto, nunca chegou a funcionar devido a um incêndio que destruiu parte dos equipamentos (Santos, 2000; Mafra, 2004; Machado, 2006).

No âmbito do fluxo político, a eleição de 1992 para prefeito de Belo Horizonte, como mencionado, ocorreu em meio ao processo de *impeachment* do Presidente Collor, com forte protagonismo do Movimento Ética na Política e da Campanha ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, conduzida pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Por uma casualidade, talvez sem maiores implicações, Betinho não só era próximo do candidato petista a prefeito, o então vereador Patrus Ananias, que viria a ser eleito, como ambos nasceram na mesma cidade, Bocaiúva, localizada no Norte de Minas Gerais[22]. A campanha de Patrus Ananias à Prefeitura de Belo Horizonte, como ele mesmo afirma em entrevistas, foi longa, pautada pela conversa com munícipes em diversas regionais, nas quais pôde constatar, dentre outras, a penetrante situação da fome na cidade[23]. Disputando com outros dois ex-prefeitos de Belo Horizonte, Maurício Campos e Sérgio Ferrara, e com o então Deputado Federal Aécio Neves, Patrus é eleito. Ao tomar posse nomeia Maria Regina Nabuco, coordenadora da área de segurança alimentar de seu plano de governo, como Secretária Municipal de Abastecimento, um órgão próprio para tratar do tema no nível do primeiro escalão de governo.

A aposta no enfrentamento à questão da fome em uma capital urbana como Belo Horizonte foi considerada como ousada à época. É neste desafio que ganha expressão a

---

[21] Há certa discordância em relação à data, que aparece como o ano de 1982 nos estudos de Mafra (2004), porém é situada em 1979 por Santos (2000).

[22] Ainda que sem maiores implicações, é uma premissa deste trabalho que a temporalidade, isto é, a ordem temporal (não necessariamente linear) dos acontecimentos importa e, nessa linha, também os acasos jogam um importante papel. Ver Abbott (2001).

[23] Tempo Hábil: Especial Eleições Municipais em BH: 1992, disponível em: https://open.spotify.com/episode/5HdesGMoyLocOedhKhNZQC?si=M4hJMUc7R5Wn7sv4Tu9gJA, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

figura de Maria Regina Nabuco, cuja trajetória e atuação – como bem já o deve ter observado a leitora atenta – encaixa-se no papel central que a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003) reserva ao empreendedor de políticas públicas (Chappell, 2018). Mas, se o perfil da liderança exercido por Nabuco se mostrou fundamental para conectar os três fluxos (problemas, soluções e político), também foi de grande importância a apropriação singular que a SMAB realizou dos elementos neles disponíveis para configurar uma atuação sistêmica, orgânica e resiliente na área de segurança alimentar. É mais, esta configuração inovadora depende intrinsecamente do contexto temporal e espacial, o que inclui as instituições vigentes, e reflete uma ação – deliberada ou não – de *design* organizacional,

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

O eixo de produção também buscou fomentar espaços de produção agrícola como forma de uso e ocupação do solo urbano, criando os programas de **Hortas Comunitárias** e **Hortas Escolares** (1993), além do **Pró-Pomar** (1994), que doava árvores frutíferas para serem plantadas nos quintais das casas de particulares. Finalmente, foram ainda implantados 04 **Centros de Vivência Agro-ecológica – Cevaes** (1995) em áreas periféricas do município. Estabelecidos em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e a Organização Não Governamental Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (Rede), os Cevaes tinham a proposta ousada de promover a educação ambiental das comunidades belorizontinas em chave de contribuição para o empoderamento e construção de comunidades sustentáveis (Machado, 2006)

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

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

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

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

Por fim, no eixo do consumo, as duas principais atuações relacionam-se com a **Alimentação Escolar** (-/1995) e o **Restaurante Popular** (1994). Inspirado na experiência de gestão da Prefeita Telma de Souza em Santos, a SMAB assume em 1995 a responsabilidade pelo fornecimento da alimentação escolar, que deixa de ser da Secretaria Municipal de Educação. O olhar nutricional da SMAB promoveu a substituição de vários alimentos processados para alimentos *in natura*. À época, ademais, estava sendo promulgada a nova lei de licitações, a famosa Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, de tal maneira que a primeira licitação regulada pela legislação na Prefeitura de Belo Horizonte ocorreu justamente na SMAB, com compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar[24]. Já o Restaurante Popular, como mencionado, existia desde 1988 sem funcionamento, sendo inaugurado em 1994 com o fornecimento de alimentos prontos, aos moldes do SAPS do Estado-Novo, porém de acesso universal, na linha social baseada em direitos promulgada pela Constituição Federal de 1988 (Machado, 2006).

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

Por fim, a SMAB ainda contava com dois programas de atuação emergencial, o Programa **Prevenção e Combate à Desnutrição** (1993) que distribuía às gestantes,

[24] Esta informação foi fornecida por Adriana Aranha, em um seminário de lançamento do planejamento 2021-2024 da Subsecretaria de Segurança Alimentar (Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC) da Prefeitura de Belo Horizonte, em 12 de fevereiro de 2021. A informação é relevante para a compreensão de que as práticas e instrumentos desenvolvidos pela SMAB compõe os fatores-chave de estabilização de sua trajetória.

nutrizes e crianças em situação de desnutrição uma “farinha enriquecida” e o Programa de **Distribuição Emergencial de Alimentos** (1993) que fornecia alimentação para famílias e pessoas em situação de risco. Por meio do Programa **de Ações Emergenciais Básicas (PAEB)** da Secretaria Municipal de Assistência Social eram ainda distribuídas cestas básicas para famílias “carentes”, adolescentes assistidos e famílias situadas em áreas de risco geológico, em especial no período das chuvas.

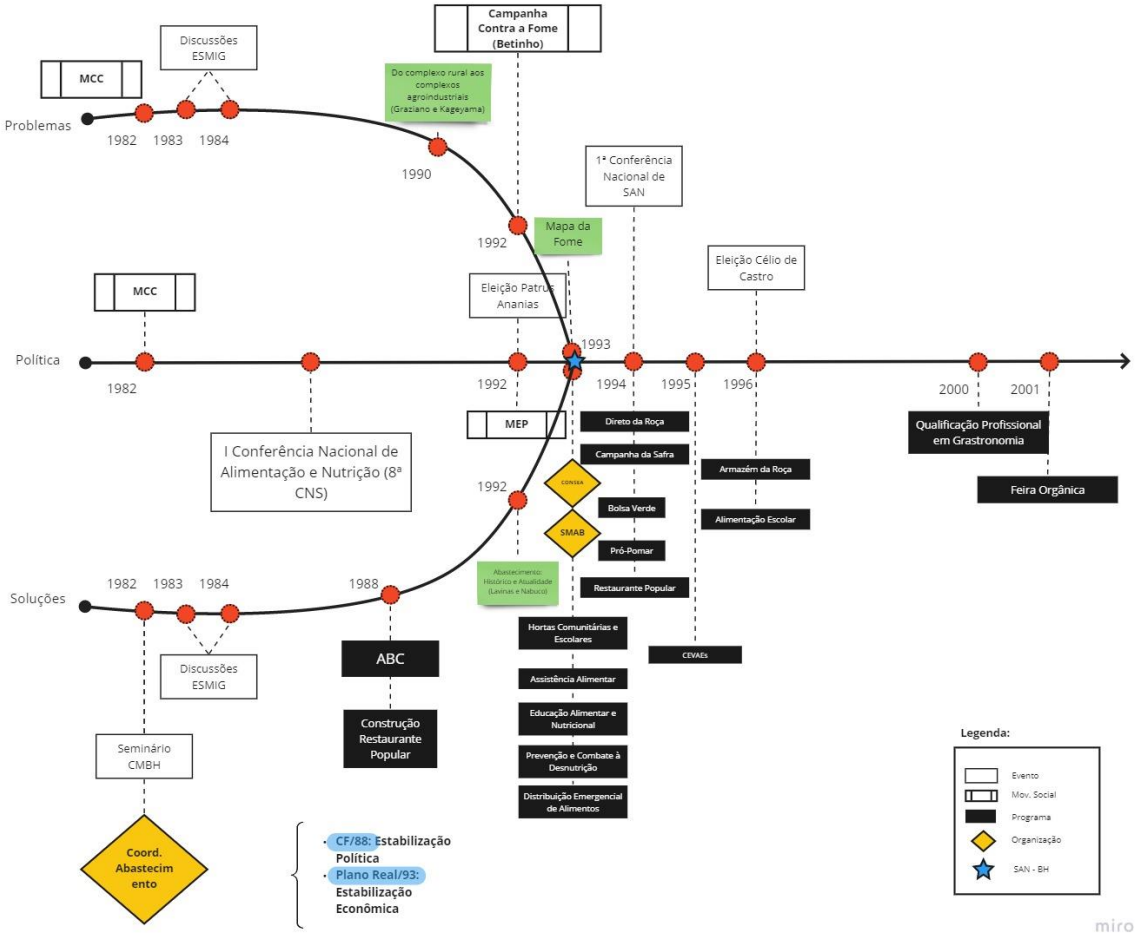
Esta atuação inicial da SMAB é ainda complementada em 2001 com o Programa **Feira Orgânica**, que cria um espaço de comercialização de orgânicos no município, inicialmente em parceria com uma cooperativa de produtos orgânicos locais, e por ações de qualificação profissional na área da gastronomia, desenvolvidas pela **Cozinha Pedagógica Josefina Costa** e pela **Padaria Escola Nicola Calicchio** instaladas no ano 2000 no Mercado Popular da Lagoinha. À esta época, a Prefeitura de Belo Horizonte já estava sob o comando do Prefeito Célio de Castro, que foi Vice-Prefeito de Patrus Ananias. Apesar da proximidade entre ambos, o Partido dos Trabalhadores lançou candidato próprio nas eleições de 1996, vindo a apoiar Célio de Castro apenas no 2º turno[25], contra o candidato Amílcar Martins. Se esta ruptura temporária causou algum impacto na continuidade das ações de segurança alimentar, este impacto não pode ser considerado significativo, sendo seu maior efeito a descontinuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMASA), de caráter consultivo (Machado, 2006).

Importante notar, no entanto, a incorporação pela SMAB neste primeiro período de atuação, compreendido entre 1993 e 2001, de atuações institucionais nos moldes de programas anteriormente desenvolvidos no país, como o SAPS e algumas atuações do INAN. Vale também destacar a apropriação da pesquisa de preço dos alimentos como instrumento institucional de regulação de mercado, em linha com teorias econômicas certamente estudadas no Cedeplar-Mg, organização de origem e formação da Secretária Maria Regina Nabuco, mas também em ressignificação da *performance* usada pelo MCC, em que as pesquisas de preço dos alimentos sustentavam as demandas por

[25] À época não era permitida a reeleição, de maneira que a campanha de Célio de Castro pautou-se pela continuidade dos trabalhos desenvolvidos pela gestão de Patrus Ananias, do qual Célio foi Vice-Prefeito, ao passo que a Campanha de Virgílio Guimarães (PT) não conseguiu se apropriar adequadamente deste legado, apesar de ter como vice Maria Regina Nabuco, que esteve à frente da SMAB. Vide Tempo Hábil - Especial Eleições Municipais em BH: 1996, disponível em: https://open.spotify.com/episode/6IEe0SI1WWtTn7lSqPmTqa?si=t-hqrWCTQROVUSUTdQ4w6Q, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

congelamento. Do ponto de vista do macroambiente econômico, político e social, cabe ressaltar a breve vigência do CONSEA Nacional, sendo em seguida substituído pelo Programa Comunidade Solidária, que não ofereceu uma atuação de suporte à linha de segurança alimentar assumida por Belo Horizonte. Noutro giro, a estabilização monetária e o controle da inflação alcançado pelo Plano Real do Governo Itamar Franco seguramente alteraram o cenário inflacionário dos preços dos alimentos, arrefecendo a pressão econômica nas áreas de abastecimento. A figura 02 ilustra alguns dos principais acontecimentos deste período.

Figura 2 – Acontecimentos iniciais da política de Segurança Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria

O período seguinte de atuação da política municipal de segurança alimentar em Belo Horizonte, para efeitos deste trabalho compreendido entre 2002 e 2010, foi marcado pelas gestões de Fernando Pimentel (PT), primeiramente como Vice-Prefeito

de Célio de Castro quando da sua reeleição em 2000 - mas que acabou assumindo boa parte da gestão devido ao licenciamento de Célio por razões de saúde[26] - em seguida como Prefeito (2005-2008) e os dois primeiros anos da gestão Márcio Lacerda (PSB). Interessante notar que Márcio Lacerda foi um candidato a Prefeito apoiado tanto por Fernando Pimentel, como seu sucessor, quanto pelo à época Governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB). Sem embargo, a gestão de Márcio Lacerda rapidamente se dividiu devido a disputas políticas, sendo popularmente conhecida como *gestão das facas longas*. O período de 2002 a 2010 também coincidiu em grande medida com a gestão de Lula, no Governo Federal, que foi marcada pelo combate à fome, primeiramente através do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), liderado por José Graziano da Silva, em seguida pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), liderado pelo então Deputado Federal Patrus Ananias.

Durante este período, houve alguma expansão das ações de segurança alimentar e nutricional, notadamente a inauguração de mais três unidades do **Restaurante Popular**, na área hospitalar do Bairro Santa Efigênia (2004), no bairro Venda Nova (2008) e no Barreiro (2010). Todos os projetos contaram com algum tipo de financiamento do governo federal, oriundo do Programa Fome Zero - PFZ. Também contou apoio do PFZ a implantação do **Banco de Alimentos** (2003), equipamento destinado a diminuição do desperdício de alimentos, recebendo, triando e encaminhando para instituições socioassistenciais doações de alimentos inaptos para a comercialização, mas aptos para o consumo, sobretudo oriundos de grandes redes de supermercados.

Também neste período, a então Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional – SMASAN, que veio a substituir a SMAB após uma reforma administrativa ocorrida no ano 2000, recebeu um importante prêmio internacional, o **Prêmio Políticas do Futuro** concedido pela ONG alemã *World Future Council*, em sua edição de 2009. A premiação resultou em uma publicação internacional, a partir da qual a iniciativa de Belo Horizonte tornar-se-ia conhecida mundialmente[27]. Importante notar aqui que o Vice-Prefeito, e depois Prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, havia sido o responsável pela estratégia de internacionalização do Prefeito Célio de Castro.

---

[26] Célio de Castro se afasta da Prefeitura de Belo Horizonte em 08 de novembro de 2001, quando seu Vice-Prefeito, Fernando Pimentel assume interinamente.

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

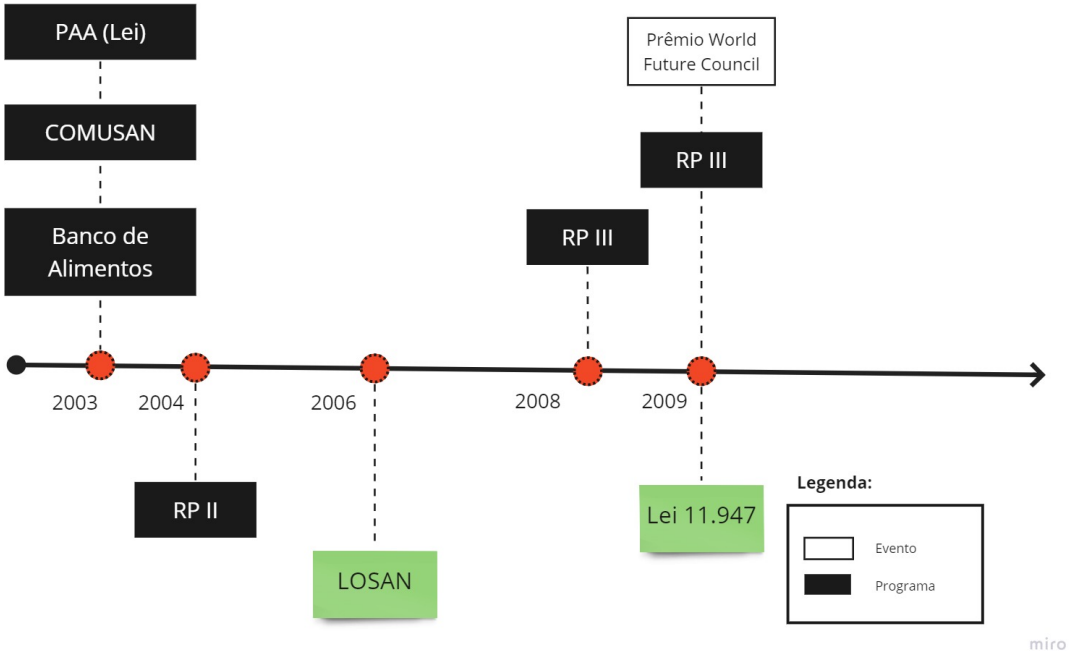
Nesta linha, o reconhecimento internacional da experiência local de segurança alimentar, além de exigir que a equipe da política pública estivesse sempre preparada para organizar informações sobre eixos de atuação, programas e serviços de forma que estas fossem comunicadas em eventos internacionais e nacionais de grande alcance, também legava certa credibilidade à atuação da SMASAN, que a tornava, senão prioritária, ao menos blindada de certas decisões alocativas em um cenário de crescente restrição fiscal[28].

Finalmente, o período foi ainda marcado pela criação do **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional** (COMUSAN), em 2003. O reestabelecimento do Conselho era uma condição *sine qua non* para o acesso dos municípios aos recursos do PFZ, de maneira que a coordenação interfederativa também passa a ser um importante elemento de indução de políticas públicas à época. Nessa linha, destaca-se o avanço do PFZ na criação de alguns marcos institucionais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, até então um ponto frágil da atuação de Belo Horizonte. Os principais marcos normativos foram a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que instituiu o **Programa de Aquisição de Alimentos** (PAA), a **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional** (LOSAN, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e a **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, que estabeleceu, dentre outros, a obrigatoriedade da destinação de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito do PNAE para a compra de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar.

Destaca-se, sem embargo, que a ideia de segurança alimentar e nutricional, tal como articulada no governo federal, deu-se eminentemente a partir de uma escolha por uma atuação transversal, não localizada em uma organização específica, mas sim articulada por meio de um órgão intersetorial denominado Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Este modelo é substancialmente diferente do formato de coordenação adotado por políticas que também se propõem intersetoriais como o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social. O modelo também difere do formato organizacional adotado pela política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. A figura 3 ilustra os acontecimentos deste período.

[28] Ponto sustentado pela Entrevistada J.

Figura 3 – Acontecimentos relevantes para a SAN-BH no período 2002 a 2010



Fonte: Elaboração própria

O período compreendido entre 2011 e 2016 em Belo Horizonte, por sua vez, foi marcado pela gestão do Prefeito Márcio Lacerda, que imprimiu um olhar de solidez fiscal no município, sem grandes expansões das políticas municipais. Trata-se de um período difícil, de fechamento de alguns serviços da política de segurança alimentar, como parte dos Restaurantes Populares, bem como de maior dependência dos repasses e do financiamento voluntário do governo federal. Este, no entanto, também vivencia uma grave crise fiscal e política, que resultou no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016. Ainda assim, podem-se destacar algumas iniciativas na área de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte, como a abertura de um concurso público para a área de Engenheiro Agrônomo, ligado à SMMA, mas que devido a articulações internas a SMASAN conseguiu chamar dois profissionais, reforçando a área de produção, até o momento sem uma carreira própria[29].

Outras atuações importantes foram a publicação do **"Guia do Educador – promovendo a educação alimentar e nutricional nas escolas"**[30], elaborado pela

[29] Diferentemente da área de Nutrição, cujo primeiro concurso data de 1995. Ver Braga (2019).
[30] Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2018/documentos/guia_do_educador_pdf_versao_site.pdf, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

equipe de Educação Alimentar e Nutricional que ganhou relativa notoriedade em âmbito nacional. Esta mesma equipe também foi premiada pelo Prêmio Nutrir, promovido pela Nestlé, em 2015, que trouxe parte das ações para o formato online a partir de uma plataforma de Ensino à Distância[31]. Além disso, foi inaugurado, também em 2015, o **Centro de Referência em Segurança Alimentar** (CRESAN), que incorporava as ações do Mercado da Lagoinha e de EAN. Do ponto de vista internacional, o ano de 2015 também foi marcado por uma importante articulação de atuações locais ligadas à área de segurança alimentar e nutricional, o Pacto de Milão. Originado por iniciativa do Prefeito de Milão, o Pacto promove um *framework* de ações com as quais se comprometem as cidades signatárias. Dado o amplo conhecimento internacional da iniciativa de Belo Horizonte, a cidade foi uma das convidadas de honra para a assinatura inicial (Candel, 2020), uma vez mais elevando o *status* da política pública aos olhos das autoridades locais.

Por fim, o período de 2017 a 2020 é marcado por uma retomada de diversas ações da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Com a eleição do Prefeito Alexandre Kalil, há um convite para que Patrus Ananias articule uma equipe para composição da área de Assistência Social e Segurança Alimentar da prefeitura municipal. A então recém-criada Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania é assumida por uma jovem gestora chamada Maíra Colares, formada em Serviço Social pela PUC-MG e que havia sido Chefe de Gabinete do Deputado Estadual André Quintão, muito próximo a Patrus Ananias. Maíra Colares também havia exercido cargos no Executivo, notadamente de Superintendente Estadual da Política de Assistência Social, na gestão de André Quintão à frente da Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais. A política de segurança alimentar, por sua vez, fica à cargo da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUSAN, que é assumida por Darklane Rodrigues, à época assessora do Deputado Estadual André Quintão.

Estabelecida uma composição de equipe que tentou reagrupar diversas pessoas com histórica atuação na trajetória de segurança alimentar em Belo Horizonte, com atenção a servidoras e servidores que haviam perpassado todo o período no executivo municipal, mas também a pessoas com atuação em outros órgãos e em organizações da

[31] Disponível em: http://cognita.com.br/case/concurso-nutrir-nas-escolas/, acesso em 14 de fevereiro de 2021.

sociedade civil, a gestão 2017-2020 foi marcada pelo fortalecimento paulatino dos três eixos estruturadores da política pública: produção, regulação de mercado e consumo. Como novidade, surgiu uma atuação mais fortemente direcionada à articulação com a sociedade civil e à promoção de tecnologias sociais de auto-organização de produtoras e produtores, com forte ênfase na agroecologia, no eixo da produção, bem como uma renovada atuação na área da gastronomia, vinculada ao Centro de Referência da Segurança Alimentar e Nutricional.

Destaca-se, ademais, a reabertura dos serviços e dos equipamentos dos Restaurantes Populares, a renovação dos cardápios da Assistência Alimentar e Alimentação Escolar, a renovação de todos os editais de permissionários da área de regulação de mercado e a criação de diversas iniciativas intersetoriais, em parceria com outros órgãos tais como SMMA, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica (FPMZB), Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), além de parceiros históricos na área da Saúde e da Educação.

De maneira geral, no entanto, as inovações e mudanças se deram de forma incremental, em chave de continuidade ao trabalho iniciado na origem da política municipal de segurança alimentar pela SMAB, em 1993. Trabalho este, aliás, que perpassa toda a trajetória de 27 anos de atuação da segurança alimentar no município, sem nunca ter sido desarticulado ou rearticulado. Essa característica peculiar, até mesmo rara à luz das experiências de gestão pública municipal no Brasil, conduz à indagação central do presente trabalho: quais são as principais dinâmicas de mudança e permanência que atuaram na trajetória da política municipal de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte?

A análise desenvolvida ao longo do estudo busca formular e responder algumas hipóteses relacionadas à pergunta elencada, com o objetivo de ampliar a compreensão teórico-analítica sobre as mudanças e a continuidade de políticas públicas. O trabalho organiza-se da seguinte maneira. O segundo capítulo estabelece o marco teórico, que busca ressignificar a *agência* em políticas públicas à luz das dimensões institucional e processual, sobretudo recrutadas do campo da sociologia. Em seguida, o capítulo metodológico descreve o marco analítico, que combina análise de redes com

investigação qualitativa semiestruturada apoiada em entrevistas, em busca de mecanismos causais capazes de oferecer explicações situadas às mudanças e continuidades observadas. Este capítulo também explicita e justifica as principais escolhas analíticas do estudo de caso, evidenciando suas limitações. O quarto capítulo apresenta uma discussão sobre os resultados do estudo, buscando extrair alguns elementos indutivos que permitam testar os principais modelos teóricos de mudança e permanência de políticas públicas utilizados. Finalmente, o último capítulo estabelece algumas considerações finais.

2 INSTITUIÇÕES, PROCESSOS E AGÊNCIA NA MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão das mudanças em políticas públicas alimenta um amplo debate na literatura aplicada. O chamado neoinstitucionalismo consolidou-se como perspectiva teórica a partir da década de 80, inspirando diversos trabalhos com foco no papel das instituições e suas dinâmicas de estabilização e mudança. Três principais correntes foram desenvolvidas de forma mais ou menos independente, as quais convencionou-se chamar de (i) neoinstitucionalismo da escolha racional, (ii) neoinstitucionalismo histórico, e (iii) neoinstitucionalismo sociológico (Hall e Taylor, 1996). Ao privilegiar ontologicamente a noção de relativa autonomia das instituições (em relação à agência individual, de um lado, e ao ambiente, de outro), a explicação neoinstitucionalista da mudança envolve necessariamente elementos de seleção competitiva, *design* organizacional e/ou choques externos (Goodin, 1996)[32].

De maneira geral, tem-se uma visão de que as instituições, embora estáveis no curto prazo, alteram-se de forma razoavelmente adaptativa no longo prazo, ainda que nem sempre eficientemente do ponto de vista histórico (March e Olsen, 2008; 2011)[33]. Essa visão inspirou análises diversas das mudanças em políticas públicas, notadamente conectada a ideia de dependência de trajetória (e.g., North, 1990; Pierson, 2004), distribuição de poder e implementação criativa de regras e normas (Mahoney e Thelen, 2010), difusão e apropriação (diMaggio e Powell, 1983; March e Olsen, 1989), mudança gradativa nos padrões cognitivos e ideias (Hall, 1993; Campbell, 2002), bricolagem (Campbell, 2004), adaptação a choques externos (Baumgartner e Jones, 1993) e também ligadas à ideia do desenvolvimento político americano (Skocpol, 1985; 1992)[34].

Subjaz de forma ainda não completamente resolvida, no entanto, o que Campbell (2010) denominou como a natureza ontológica das instituições. É dizer, não há consenso entre os autores neoinstitucionalistas sobre o que exatamente significa a

---

[32] Araújo e Cunha (2019) trazem recentemente um debate especulativo sobre três vicissitudes do neoinstitucionalismo, a saber, heterogeneidade teórica, ênfase na estabilidade e relevo da explicação da mudança a partir de fatores exógenos. Segunda as autoras, um campo da dinâmica institucional propõe renovadas análises sobre mudança e estabilidade com base em premissas como a inserção das instituições no ambiente econômico e social, a relevância da atuação dos atores e a relação das ideias e novas configurações.

[33] A ideia de que as instituições não são necessariamente eficientes é um contraponto da corrente do neoinstitucionalismo sociológico à percepção funcionalista existente no neoinstitucionalismo econômico.

[34] Tipologia inspirada em Campbell (2010), Roberts (2018) e Barzelay e Gallego (2006).

mudança institucional, consequência da adoção de um conceito fluído de instituições. Campbell (2010) identifica dois possíveis significados. De um lado, a noção de que instituições são um conjunto de regras, de tal maneira que o esquema analítico mais relevante para identificar a mudança institucional seria um estudo longitudinal que identifique o quanto e que tipo de transformações ocorreram em suas mais importantes dimensões. De outro lado, há a noção funcionalista de que as mudanças institucionais podem dar-se mediante a manutenção das mesmas regras formais, por meio da alteração de suas funções. Há ainda uma terceira possibilidade mencionada, mas não elaborada pelo autor, em que as instituições são vistas como estruturas.

Embora a ausência de consenso em relação à definição conceitual de instituições é uma lacuna que deve ser preenchida, tal discussão metateórica supera em muito as possibilidades atuais deste trabalho. Importa tão somente sinalizar duas dimensões as quais reputa-se como cruciais contribuições do neoinstitucionalismo para o estudo das mudanças em políticas públicas. A primeira é a relevância de certa estrutura de interatividade relacional, que embora compreendida diferentemente pelas aludidas perspectivas neoinstitucionalistas, aponta para o fato de que a agência individual ou coletiva não ocorre de forma descontextualizada no tempo e no espaço, mas sim pressupõe um fluxo histórico que se manifesta presentemente nas práticas possíveis e naquelas adotadas. A segunda, que decorre imediatamente da anterior, é que analiticamente não importa somente a decisão tomada, mas sobretudo o ambiente de tomada de decisão, seus horizontes e práticas.

Noutra linha, uma tradição sociológica ligada à noção de sociologia relacional (Emirbayer, 1997) debruçou-se na compreensão processual da realidade social (e.g. Tilly, 2001b; Pettigrew, 1997, Abbott, 2001). Tal noção baseia-se essencialmente na ideia - ou no *insight*, o qual Abbott (1997) atribui à Escola de Chicago – de que o contexto importa, isto é, fatos sociais são sempre localizados no tempo e espaço social. Embora este pressuposto compartilhe diversos elementos também presentes na visão de mundo neoinstitucionalista, a sociologia relacional processual ergue-se a partir de uma ontologia e uma epistemologia bastante distintas. De uma primeira perspectiva de que a estrutura social é uma *estrutura em processo*, este campo sociológico vem evoluindo

para o estudo da *ação na estrutura* (White, 1992) e para a *ação no contexto* (Abbott, 1997) [35].

Este movimento permite jogar novas luzes ao fenômeno das mudanças em políticas públicas apresentando, ao menos, três contribuições relevantes. A primeira é a reconciliação com a dimensão dinâmica da agência humana, uma vez que esta compreensão processualista não só rejeita que a ação social seja proveniente de abstrações como "gênero" ou "burocracia", como prioriza a interação como substrato da vida social. Isto é, para a sociologia relacional não é uma entidade social, nem tampouco um ser biológico que age. Ao contrário, são os *selves* socialmente atuantes (habitantes dos seres biológicos) que estão em permanente recriação no fluxo promovido pelo campo interacional[36]. Ademais, o sentido da ação emerge de sua relação temporal e estrutural (ou espacial) com as demais ações (Abbott, 1997; 2007; Pettigrew, 1997).

A segunda é a possibilidade de melhor representar as mudanças de uma determinada entidade social ao longo do tempo, uma vez que a perspectiva relacional e processual se articula a partir de um esquema analítico geral obstinado a "captar a realidade em voo" (Pettigrew, 1997). Com efeito, Abbott afirma que priorizar a ação e a interação é "a única maneira efetiva de lidar com a mudança em atores sociais e estruturas. É muito mais fácil explicar a permanência como uma consequência acidental da mudança do que vice-versa" (2007, p. 8).

A terceira é a representação do tempo. Para a visão processual relacional, o tempo não é somente a linearidade cronológica das horas tais como medidas nos relógios ou nos calendários. Ao contrário, a temporalidade é definida pela relação, *i.e.*, um enredo entre micro processos vivenciados pelos atores com a macroestrutura. É por isso que a visão estocástica de processos é rejeitada em prol de uma visão em que processos são considerados histórias completas. Eventos são fenômenos complexos que ocorrem com sujeitos complexos e que carregam seus próprios padrões idiossincráticos

---

[35] Barzelay e Gallego (2006; 2010) não veem nas noções institucionalista e processualista polos irreconciliáveis, senão que perspectivas complementares. Com efeito, as autoras propõem uma articulação entre ambas, a qual denominam processualismo institucional. Tal articulação é aplicada a processos de mudança na política de reformas gerenciais, sendo que os traços neoinstitucionalistas pronunciam-se através do trabalho de Baumgartner e Jones (1993) e os traços da sociologia processual e da escola de Chicago na estratégia intelectual de Kingdon (2003), notadamente em seu modelo de múltiplos fluxos.

[36] Pettigrew, em uma formulação sintética afirma: "A conduta humana está perpetuamente em processo de tornar-se" (p. 338)

de causalidade temporal: sequencial; sobreposta; simultânea etc. (Abbott, 2001, p. 181 e pp. 238-239).

Esta perspectiva estrutura-se em grande medida em oposição ao paradigma que se tornou dominante na sociologia dos anos 60, denominado por Abbott (1997; 2001) de "paradigma das variáveis". Segundo o autor, nesta tradição quem age são abstrações, devendo as teorias identificar relações entre estas abstrações do tipo: se *x*, dado *z*, então provavelmente *y* (Stouffer apud Abbott, 1997). Tilly (2001a; 2001b) e outros (e.g. Hedström e Swedberg, 1998; Hedström e Ylikoski, 2010) denominam esta visão de teoria nas ciências sociais de *covering law model*, que por falta melhores traduções indicamos como modelo lei de cobertura. Trata-se de um modelo dedutivo-nomológico, em que a explicação consiste em generalizações cada vez mais amplas nas quais um determinado resultado (*output*), ou variável dependente, emerge necessariamente de uma determinada causa (*input*), ou variável independente, dadas certas condições, ou variáveis de controle (Tilly, 2001b).

Em uma análise coerentemente processual, Abbott (1997) aponta que o desenvolvimento do paradigma das variáveis – assim como as teorias situacionais da Escola de Chicago – se deu por uma conjunção de fatos sociais. "Não era apenas boa teoria que estava envolvida. Em ambos os casos, um grande corpo de técnicas metodológicas e analíticas estavam à mão" (p. 1166). Entretanto, o autor afirma que há novamente uma série de métodos e técnicas analíticas à disposição para que possam ser articuladas no intuito de construção de boas teorias, inclusive na ciência da política pública[37]. As características comuns a estes métodos e técnicas analíticas podem ser assim listadas: (i) deslocamento de métodos baseados na relação linear entre variáveis

[37] Com efeito, Abbott (1997) no início de seu texto constata que os sociólogos há muito haviam perdido sua condição de conselheiros dos tomadores de decisões em políticas públicas para os economistas, quem então detinham – e acredito que ainda detém em larga medida – os ouvidos do Príncipe. Tal diagnóstico é atribuído à certa ausência de aplicabilidade prática das teorias sociológicas e parece ser consonante com Hedström e Swedberg (1998) quando afirmam: "Economistas frequentemente pensam em termos de mecanismos, em oposição a sociólogos e historiadores, que são vistos como mais interessados em instituições sociais" (p. 3). O trecho em que Abbott deixa explícito este entendimento é reproduzido a seguir: "Imagine se você pudesse dizer a um *policy maker* não apenas, 'Bem, se você puser uma quantidade x de dinheiro neste problema, o problema crescerá 0,15 menos no ano que vem do que se você não investir nada'. Mas suponha que você possa dizer, "Bem, se você puser uma quantidade x de dinheiro no problema, então *a* e *b* podem ocorrer, e se acontecer *a*, então talvez *c*, mas se ambos *a* e *b*, então *c* é improvável, e, uma vez que *c* é necessário a *d*, onde você está querendo chegar, então você não poderá resolver seu problema por esta abordagem, a não ser que evite *b*'. Imagine que isto não fosse somente um exercício de pensamento que todas nós podemos fazer na interpretação de regressões, mas um resultado direto de métodos padronizados aplicados à dados de experimentos de política pública. Isto sim seria ciência de política pública verdadeiramente" (Abbott, 1997, p. 1168).

para métodos de identificação de padrões de atividade; (ii) deslocamento da ideia de causas gerais, para uma noção de forças causais contextualmente encadeadas, isto é, espacial e sequencialmente situadas, que se expressam em eventos; (iii) duplo foco metodológico: de um lado, padrões estruturais e, de outro, regularidades em processos (Abbott, 2001; 2007).

Assumindo, pelas razões expostas, a perspectiva relacional processual como relevante contribuição para a compreensão da mudança em políticas públicas, é preciso reconhecer que esta perspectiva parece ainda não haver encontrado precisamente uma maneira de articular, do ponto de vista analítico, simultaneamente os contextos temporais e estruturais (Abbott, 1997, nota de rodapé n. 33, p. 1176)[38]. O restante deste capítulo destina-se a analisar dois tipos distintos de técnicas analíticas aplicadas, respectivamente, à compreensão da contextualização estrutural: a análise de redes (Coleman, Katz e Menzel, 1957; White, 1970; 1992; Granovetter, 1973; 1978; 1985; 1992; Padgett e Ansell, 1992); e à contextualização temporal: a noção de mecanismos sociais (Elster, 1989; 1998; Gross, 2009; Hedström e Swedberg, 1998, Hedström e Ylikoski, 2010; Abbott, 2007)[39]. Em seguida serão revisadas algumas perspectivas de ação contextualizada em políticas públicas, de modo a fornecer elementos teórico-dedutivos para a análise da mudança e permanência da política municipal de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte.

2.1 A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE DE REDES

A ideia das redes sociais como forma de representar e analisar estruturas sociais de interrelação e interdependência remonta da década de 30, sobretudo nos campos da psicologia topológica e da sociometria (Barnes, 1969). Seu poder explicativo deriva da apropriação estatística da teoria dos grafos para a extrapolação de implicações teóricas (Harary, Norman e Cartwright, 1965; Wasserman e Pattison, 2000). Para as finalidades deste trabalho, as principais contribuições da análise das redes sociais para o estudo espacialmente situado de fenômenos sociais são: (i) o argumento teórico consistente (empiricamente fundamentado) de que o comportamento dos atores está incrustrado em redes vigentes de relações sociais e tal imersão não só afeta a forma como as pessoas agem, mas também como elas percebem, reagem e simultaneamente influenciam o

[38] Mas, ver: Abbott (2005).
[39] Para uma revisão de métodos temporais conectados à ideia de análise sequencial, ver Abbott (2001).

comportamento de outras pessoas, além de reagir e influenciar regras, normas e categorias cognitivas; e (ii) a proposição analítica de que processos inerentes às redes interpessoais constituem pontes relevantes de identificação de relações não óbvias e contra intuitivas entre a micro escala dos grupos e a macro escala dos padrões sociais (Granovetter, 1973; 1985; 1992; Padgett e Ansell, 1992).

De maneira geral, pode-se dizer que a topologia das redes interpessoais oferece certa estrutura social através da qual os atores emitem e recebem influências (ou agem). Em uma de suas definições iniciais, as redes são vistas como "estruturas mais ou menos permanentes que ligam indivíduos a complexas linhas de transporte e comunicação" (Moreno apud Barnes, 1969). Granovetter (1985; 1992) opõe esta visão a duas perspectivas teórico-filosóficas da ação humana, as quais ele denomina respectivamente de sub e super socializadas. A abordagem subsocializada, de um lado, consiste no pressuposto da economia clássica e neoclássica, no qual os atores sociais são maximizadores de interesse pessoal; um interesse, ademais, formado de maneira exógena à relação. A visão superssocializada, por seu turno, pressupõe que o comportamento humano é diretamente influenciado por normas, costumes e hábitos. Granovetter perspicazmente argumenta, no entanto, que ambas as perspectivas operam sob um pressuposto *atomizante* dos atores sociais, ora totalmente independentes, ora totalmente dependentes do meio, tomando a influência das relações sociais como apenas marginal. A este argumento Granovetter (1985) denomina inserção (ou *embeddedness*).

Em essência, o que é enfatizado são as relações sociais. Padgett e Ansell (1992), por exemplo, não identificam nenhuma evidência de que alguém, nem mesmo Cosimo de' Medici, possuía toda a visão dos múltiplos jogos que se desenrolavam à época que se tornou *Priori* florentino no séc. XIV. Nem mesmo ao retornar do exílio e à beira de se tornar príncipe de Florença, centralizando o poder na família Medici, os autores encontram evidências de um Cosimo meticulosamente calculador em prol de um curso de ação específico. Não houve, em outras palavras, nenhuma grande estratégia, apenas movimentos oportunísticos derivados da "ação robusta"[40], atenta a vacâncias em cadeias de relações familiares (casamentos), políticas (patronagem) e econômicas (trocas

[40] Os autores usam a ideia de ação robusta para referir-se à característica de Cosimo, cujas ações eram marcadas pelo que denominam "multivocalidade": "...o fato de que ações singulares podem ser interpretadas coerentemente a partir de múltiplas perspectivas simultâneas, o fato de que ações singulares podem ser movimentações em muitos jogos a um só tempo, e o fato de que motivações públicas e provadas não podem ser particionadas" (Padgett e Ansell, 1992, p. 1263).

mercantis, operações financeiras e posicionamento competitivo no mercado de bancos ligados ao papado). Múltiplos jogos, interpretados sob as restrições de categorias cognitivas construídas a partir da racionalidade limitada dos atores, culminam por criar uma estrutura social em que os Médici detinham tal centralidade que foi possível a Cosimo atuar de forma ambígua, nutrindo relações entre dois grupos opostos: as famílias oligarcas e os "novos homens" (a emergente classe mercantil).

A influência das relações sociais expressa-se de maneira semelhante no estudo clássico de Coleman e colegas (1957), sobre a difusão do uso inovador de uma droga recém-lançada entre médicos norteamericanos, ou ainda do poder das relações fracas na criação de oportunidades individuais e de conexão entre comunidades demonstrado por Granovetter (1973). Coleman *et al*. (1957), ao buscar compreender o padrão de difusão do uso da droga "gammanym" verificaram ao menos dois padrões claramente distintos: (i) uma rápida difusão entre médicos fortemente integrados, *i.e.* com muitas relações entre si; e (ii) uma difusão mais lenta entre médicos menos integrados, cuja introdução à nova droga se deu menos pela relação entre pares e mais por outros canais como periódicos científicos, vendedores de remédios ou outras mídias. Importa ressaltar aqui que a estrutura da rede foi capaz de alterar significativamente não somente a velocidade, mas a forma de difusão, que se mostrou exponencial [$\frac{dy}{dt}\ ky(1-y)t$] para os médicos mais integrados, produzindo um efeito de reação em cadeia, enquanto os médicos menos integrados demonstraram uma difusão mais ou menos linear [$\frac{dy}{dt}\ k(1-y)t$][41].

Já Granovetter (1973) demonstrou que as relações fortes, embora produzam efeitos de coesão no nível local (pequena escala), geram efeitos de fragmentação no nível global (maior escala, por exemplo, comunidades). Isto se dá devido ao efeito da transitividade (Davis e Leinhardt, 1967), isto é, quando uma pessoa possui relações fortes com outras duas pessoas, a tendência é que estas pessoas venham a estabelecer laços relacionais entre si[42]. A criação de grupos coesos (*cliques*), entretanto, leva a uma estrutura global em que vários *cliques* possuem fortes dinâmicas relacionais internas,

[41] Onde y é a proporção de médicos que usam a droga (1-y sendo a proporção restante da população de médicos que não usam a droga); k mede a receptividade de cada médico à nova droga; e t é o tempo, discreto, em meses. Estas análises também podem ser lidas como dependência sensitiva a condições iniciais, uma das causas da emergência de padrões caóticos (ver: https://plato.stanford.edu/entries/chaos/, acesso em 25 de fevereiro de 2021).

[42] Do ponto de vista da teoria dos grafos este efeito é demonstrado pelos triângulos fechados. No jargão popular, podemos nos referir à expressão: "O amigo do meu amigo é meu amigo também".

mas pouca conexão transversal. Esta configuração estrutural leva, por exemplo, à baixa difusão de novas informações, uma vez que a comunicação tende a ser centrada em um mesmo grupo. O mesmo raciocínio pode ser aplicado à confiança.

As relações fracas, por sua vez, são menos suscetíveis à transitividade. Isto significa que tais relações são aptas ao estabelecimento de pontes entre *cliques*, pavimentando mais caminhos (e caminhos mais curtos) para a difusão de informações ou estabelecimento de alianças (*brokerage*). Do ponto de vista local, portanto, as conexões fracas geram oportunidades e mobilidade, ao passo que globalmente são capazes de promover coesão e capacidade de ação conjunta.

Os estudos mencionados exemplificam ambas as contribuições da análise de redes à teoria sociológica: o argumento de que relações sociais importam (*embeddedness*) e a noção analítica das redes enquanto estrutura de conexão entre fenômenos locais e globais. Sem embargo, Granovetter (1992) ensaia dar um passo adiante e construir um marco analítico em oposição à vertente funcionalista do neoinstitucionalismo econômico. Segundo o autor, a visão de que as instituições econômicas são uma espécie de produto seletivo da interação competitiva entre autores autointeressados é equivocada e um tanto quanto ambiciosa (ao pretender-se aplicável a todos os fenômenos sociais). Sem acanhar-se quanto à ambição de sua própria formulação, Granovetter vê as instituições como redes sociais congeladas, isto é, padrões de relacionamento interpessoal desenvolvidos em determinado período histórico, cuja dinâmica evolutiva encontrou certo equilíbrio. Com efeito, as relações sociais têm maior impacto sempre quando o fenômeno em questão se encontra sob tais circunstâncias em que são possíveis múltiplos equilíbrios. Ao longo desta trajetória, características estruturais como fragmentação e coesão, ações coletivas como acoplamento ou desacoplamento de coalizões, além do acaso jogam um importante papel no resultado final, que não é determinístico ou mero fruto da ação individual autointeressada. Uma vez alcançado determinado equilíbrio, no entanto, as redes passam a submeter-se a um “efeito catraca” (*lock in*) e as contingências passam a ter menos importância teórica.

Mesmo em equilíbrio, no entanto, é plausível supor que perturbações exógenas, mas também configurações endógenas, possam desencadear inovações. Um possível fenômeno endógeno é, por exemplo, a chegada de novos participantes que possuem

diferentes tendências à determinada ação[43]. A proposta analítica de Granovetter denota, finalmente, que configurações espaciais dificilmente podem ser analisadas sem alguma menção à contextualização temporal. Efetivamente, a menção a mecanismos sociais aparece em todas as análises aqui revisadas. Efeitos catraca, efeitos *endowment* (como na reação em cadeia), *brokerage*, ajustamento mútuo adaptativo foram expressões utilizadas pelos autores para se referir às dinâmicas longitudinais de evolução das redes (formação e eliminação de conexões). Pode-se compreender estes usos como protoconceitos, *i.e.*, formas embrionárias, rudimentares e particularizadas de se apresentar uma ideia (Merton apud Hedström e Swedberg, 1998). Na seção seguinte nos voltaremos para o movimento intelectual que tratou de transformar estes protoconceitos em conceitos.

2.2 A CONTRIBUIÇÃO DOS MECANISMOS SOCIAIS

A noção de mecanismos sociais emerge em contraposição às chamadas explicações "caixa-preta", que se limitam a observar as relações sistemáticas entre duas variáveis, em geral compreendidas como *inputs-outputs*. Segundo Hedström e Swedberg (1998), uma explicação deste tipo infere que a relação entre o que deve ser explicado ("*explanandum*") e as possíveis explicações ("*explanans*") é desprovida de estrutura significativa. Em outras palavras o *output* deriva imediatamente do *input*, sem que a cientista deva se preocupar demasiadamente com o processo que leva até determinado resultado. Os mecanismos, ao contrário, buscam justamente prover perspectivas mais detalhadas deste processo, uma vez que pressupõem que as explicações causais nas ciências sociais funcionam como uma espécie de teoria de médio alcance, revelando o funcionamento de engrenagens (*cogs and wheels*) que, submetidas a determinadas condições, produzem efeitos semelhantes (Hedström e Ylikoski, 2010).

Uma definição de mecanismos sociais a partir de múltiplas contribuições teóricas é fornecida por Gross (2009). Segundo o autor:

> "Um mecanismo social é uma sequência ou um conjunto mais ou menos geral de eventos ou processos analisados em uma reduzida ordem de complexidade e agregação através da qual – em certas circunstâncias – uma causa X tende a produzir um

[43] Para uma discussão teórica sobre um modelo dinâmico de redes baseado em limites (tresholds), ver Granovetter (1978).

> efeito Y no reino das relações humanas. Esta sequência ou conjunto pode ou não ser reduzida analiticamente às ações de indivíduos, pode subscrever processos causais formais ou substantivos, e pode ser observada, não observada ou ainda inobservável" (Gross, 2009, p. 364).

Embora a ideia de mecanismos como possível superação de explicações "caixa-preta" de fenômenos sociais seja amplamente aceita, uma crítica comum é que os modelos de explicação com base em mecanismos muitas vezes ancoram-se demasiadamente em modelos altamente estilizados da agência humana, cujos pressupostos são raramente comprovados empiricamente (Abbott, 2007; Gross, 2009). Os principais focos desta crítica são as formulações de Elster (1989; 1998) e Hedström e Swedberg (1998), que adotam o modelo neoclássico da agência racional utilitarista, ou ainda Hedström e Ylikoski (2010), que tendo abandonado a *rational choice*, ainda se apoiam na visão de uma ação motivada por desejos, crenças e oportunidades.

Contrapõem-se a este modelo a noção articulada por (i) Tilly (2001a; 2001b), que não se ampara explicitamente em nenhuma fundação teórica baseada na agência; (ii) por Abbott (2007), que embora reconheça similaridades entre suas ideias e os mecanismos, propõe uma visão relacional; e (iii) por Gross (2009), construída a partir dos pressupostos do pragmatismo americano. Esta última formulação agrega elementos articulados pelas duas noções anteriores, operacionalizando a agência humana em termos processuais e relacionais, e ainda retendo a noção de mecanismos enquanto esquemas analíticos.

Em linhas gerais, Tilly (2001a; 2001b) define mecanismos como eventos que alteram as relações entre determinados conjuntos de elementos de uma forma mais ou menos idêntica em distintas situações. Isso não quer dizer, no entanto, que a ação dos mesmos mecanismos em diferentes tempos e espaços leva a resultados sociais semelhantes. Ao contrário, mecanismos concatenam-se em processos mais amplos, que por sua vez incorporam instituições, entendimentos e práticas acumuladas historicamente; sofrem influência de iterações passadas; e apesar de adquirirem nomes semelhantes (ex: democratização, revolução, guerra), possuem causas distintas (2001a, p. 570). O autor trabalha com a ideia de episódios, "fluxos limitados da vida social" (2001a, p. 26) ou "conjunto de eventos conectados que incluem fenômenos que requerem explicação" (2001b; p. 571). Assim, para Tilly, episódios constituem-se *explananda*, eventos – sua principal unidade de análise – e mecanismos, *explanantia*.

Tal enquadramento analítico não requer uma articulação mais precisa de um modelo de ação individual, operando em nível mais agregado. Ainda assim, o autor articula a ideia de repertórios de ação, "um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e atuadas através de um processo relativamente deliberado de escolha" (Tilly, 1995, p. 42). A ação de um determinado ator, dentro de um dado repertório é geralmente caracterizada como *performance*, agregando contornos *dramatísticos* à agência.

Abbott (2007), por sua vez, rejeita a explicação com base em mecanismos, sobretudo devido ao seu enfoque no ator (e seu propósito) como principal unidade constituinte do processo social, em prol de um enfoque relacional, em que a ação e a cena em que esta se desenvolve ganham prioridade explicativa. Em outras palavras, enquanto a ideia de mecanismos assume que uma ação possui significado em si mesma, portanto explicando as ações com base nos propósitos historicamente assumidos pelos atores sociais, a visão relacional assume que o significado de uma ação só emerge de sua relação com as demais ações. Logo é a interação que explica os atores, inclusive a formação dos *selves*, não o contrário. Nesse esteio, os atores estão sempre permeados de "ações que tornam limites potenciais em limites reais", sendo as entidades sociais "cadeias contínuas em que tais ações continuam acontecendo de forma similar" (p. 9). Importante mencionar, no entanto, que Abbott vê muitas similaridades entre a formulação relacional com a noção de mecanismos. A diferença aqui talvez se situe no campo ontológico, embora com significativo reflexo do ponto de vista analítico. Como se viu, para a perspectiva relacional, a ação ocorre porque ela permite um *self* funcional em determinado ambiente, que por sua vez compreende (i) os demais com quem se interage e (ii) a racionalização das experiências passadas, intenções presentes e expectativas futuras.

Abbott, no entanto, não fornece uma definição mais precisa do que seria um *self* funcional, tornando a visão relacional de difícil operacionalização em termos de mecanismos, como ademais foi sinalizado pelo próprio autor (2007). A articulação final de Gross (2009) resgata diversos elementos processuais articulados por Abbott e Tilly, combinando-os com uma visão pragmática de agência individual. Resgatando o corolário do pragmatismo americano, Gross identifica a ação como resposta situada a problemas, envolvendo uma alternância entre hábitos - modos de respostas adquiridos, que são ativados em geral de forma inconsciente frente a ocasiões comuns - e

criatividade (p. 366). Importante ressaltar três características principais: (i) a prevalência dos hábitos frente a ação criativa, que só entra em cena quando é necessária a deliberação, isto é, o desenvolvimento de soluções possíveis frente a problemas não adequadamente solucionados pela resposta habitual; (ii) o lugar central da construção de significados culturais, que permeiam tanto a compreensão dos problemas, quanto a construção e ativação de hábitos, além da deliberação; e (iii) o papel dos recursos, cuja disponibilidade é vista como um aspecto objetivo das situações - problema. Segundo esta perspectiva, mecanismos sociais seriam então "compostos por cadeias ou agregações de atores, que confrontam situações problemáticas por meio da mobilização de respostas mais ou menos habituais" (Gross, 2009, p. 368). Em uma linguagem mais ou menos formalizada, provida em parte pelo próprio autor, poder-se-ia dizer que:

- $S = f(A_{1:n}, P_{1:n}, H_{1:n}, R_{1:n})$, isto é, o mecanismo social S é função dos atores A, dos problemas P por eles enfrentados, dos hábitos H que condicionam suas respostas e dos recursos R a eles disponíveis.
- $Y(t) = \sum_t f(S_t, y_{t-\mathrm{n}}, \varepsilon)$, isto é, um determinado *outcome* $Y(t)$ é a agregação sequencial do efeito do(s) mecanismo(s) social(is) em determinado situação inicial y_{t-n}, condicionada à possibilidade de certa agência criativa ε.

A adoção da teoria de ação pragmatista para estudos dinâmicos de políticas públicas tem sido amplificada na última década (Ver a revisão realizada por Ansell e Boin, 2019). Importa-nos no restante deste capítulo analisar mais detalhadamente a ideia da ação pragmática *vis-à-vis* quatro arquétipos de ação-em-contexto geralmente considerados nesta literatura. Para as finalidades aqui pretendidas consideraremos apenas arquétipos *menos heroicos*, como Lindblom (1959) referiu-se às tentativas de formalizações não sinóticas do processo de formulação de políticas públicas[44]. São eles: (i) a racionalidade contextualmente orientada e emancipatória de Harold Lasswell (1951; 1970); (ii) a ação cautelosa e desconfiada do administrador de Charles Lindblom (1959; 1979); (iii) a ação argumentativa e estratégica do empreendedor de políticas

[44] Simon (1997) refere-se a tais tentativas, sobretudo compreendidas pela ação que busca **maximizar** a utilidade das teorias neoclássicas, como baseadas em uma realidade sinótica, em oposição à qual elabora uma tentativa de configurar uma ação racional que busca **satisfazer** a utilidade. Ainda que esta noção de satisfação também possa ser considerada como menos heroica (Dahl e Lindblom, 1953; Lindblom, 1959) ela é desconsiderada para fins deste trabalho uma vez que se erige sob um pressuposto dicotômico entre fato e valor (Simon, 1997, capítulo III). Tal pressuposto não integra, quando não é explicitamente rejeitado, pelas perspectivas aqui mobilizadas.

públicas de John Kingdon (2003); e (iv) finalmente, a ação reflexiva e adaptativa do *designer* de John Dryzek (1983).

Apesar de sem dúvida díspares em relação à sua tradição intelectual, quatro aspectos unificam esse grupo de arquétipos de ações em políticas públicas: (i) não dualidade entre meios e fins; (ii) não dualidade entre teoria e prática; (iii) são baseadas no agir teleológico, no sentido de orientadas para determinada finalidade; e (iv) estão sujeitas à complexidade e incerteza, no sentido de que as relações meios-fins e *input-outcome* não são totalmente conhecidas e seu resultado, portanto, não é determinístico. Em suma, todos estes arquétipos são ações assumidas por atores que, em maior ou menor medida, enfrentam dilemas consideráveis. As similaridades com a prática da gestão pública não são meramente acidentais.

2.3 AÇÃO PRAGMÁTICA E PROCESSAMENTO CONTEXTUAL

A teoria da ação pragmática remonta à corrente filosófica do Pragmatismo Americano, de notória influência no final do século XIX e início do século XX. Embora existam muitas correntes e interpretações do pragmatismo (ver Ansell e Boin, 2019), importa para as finalidades deste trabalho destacar algumas de suas principais ideias conectadas à noção de racionalidade prática. Como brevemente articulado na seção anterior, a ação pragmática percebe o comportamento humano como um combinado entre hábito e criatividade. Avessa à dualismos, esta corrente de pensamento não distingue reflexão e ação. Ao contrário, as pessoas compreendem o ambiente através de suas ações e agem através de suas compreensões. Ao fazê-lo, as pessoas modificam seu ambiente em um processo relacional interminável. Por isso, a ação pragmática é vista como habitual. A indeterminação e a incerteza, no entanto, são situações que acionam emocionalmente o estado de dúvida, levando a um processo criativo e iterativo de reflexividade, deliberação e experimentação. Isso leva à ideia de que a ação criativa é motivada pela exploração contextual da realidade incerta ou o “aspecto contextual do problema” (Ansell e Boin, 2019, 1089). Esta ação é ademais permeada por símbolos, de maneira que há um foco na linguagem e nos processos de comunicação, produção de sentido e pensamento em perspectiva, considerando a visão dos demais para construir esquemas sociais compartilhados (Ansell e Boin, 2019; Gross, 2009).

Comparemos esta perspectiva com a ideia de ação tal como elaborada pelos autores mencionados, iniciando por Lasswell (1951; 1970). Tendo escrito no período

entreguerras, quando o destino do mundo era a um só tempo dependente e ameaçado pelo avanço científico, político e organizacional humano, H. Lasswell forjou sua ideia de *policy sciences* eminentemente fundada no ideal emancipatório da tradição liberal do progressivismo norteamericano. Segundo o autor, as ciências da política pública propunham-se a expandir a dignidade do homem, particularmente pelo casamento entre ciência e democracia, prevenindo-se de duas tiranias: a oligarquia (tirania da maioria, de inspiração *tocqueviliana*); e burocratismo (tirania do aparato administrativo do estado, de inspiração *weberiana*). Nestes termos, as *policy sciences* seriam eminentemente as *policy sciences* da democracia (Lasswell, 1951; Dryzek e Torgenson, 1993).

Para Lasswell (1970), o cientista da política pública só pode existir a partir de uma constante análise do *self* no contexto. Noutras palavras, o exercício das *policy sciences* está intrinsecamente conectado à busca por uma identidade do seu principal agente, que avança no conhecimento **do** e **no** processo de políticas públicas, a um só tempo como pesquisador e praticante (*practitioner*). Esta identidade, ademais, é eminentemente integradora e mediadora. Integradora pois o cientista de política pública conecta teoria e prática "dando efeito a toda racionalidade a que indivíduos e grupos são capazes em dado tempo" (p. 13). E mediadora, pois este fazer prático conecta especialistas de áreas específicas de conhecimento a aquelas pessoas dedicados à ordem pública. "Parte homem, parte cérebro", define o autor (p. 13).

O cientista de políticas públicas é, portanto, um observador participante, cuja imagem de si mesmo é característica inescapável da sua experiência no mundo. Sua atuação é dependente de valores e baseada na eficácia dos *insights*, processo emancipatório do ponto de vista psicanalítico, pelo qual os termos particulares são situados segundo uma visão que se pretende gradativamente compreensiva e sistemática, embora contextual e histórica (Torgenson, 1985). Tal "orientação contextual" leva à elaboração de constructos desenvolvimentais[45], hipóteses pseudocientíficas, produzidas por pesquisa e especulação, compreensivas e globais, sobre as mudanças de uma época, a serem constantemente testada pelo fluxo de eventos no tempo. Para o autor, os constructos desenvolvimentais são ferramentas que auxiliam o cientista de políticas públicas a situar sua ação – e sua identidade – no *continuum*

[45] No original "developmental constructs" (Lasswell, 1951)

passado, presente e futuro, dotando sua ação de modelos causais conceituais[46] (Lasswell, 1951).

Lindblom, por sua vez, nutre-se de ideais liberais que inspiram a tradição pluralista, da qual é cocriador. Em clássica obra escrita com Robert Dahl, o autor define os processos político-econômicos como orientados por objetivos, portanto, baseados em proposições normativas-descritivas (Dahl e Lindblom, 1953, p. 20). Ao longo de sua carreira, no entanto, Lindblom não só rompe parcialmente com as premissas *naïve* de igualdade de competição do pluralismo (Lindblom, 1977), como lamenta que as mudanças necessárias parecem sempre estar aquém do exigido pelos desafios (Lindblom, 1990).

Lindblom, assim como Lasswell, parte de uma ideia de agente humano baseado em premissas psicológicas e sociais explícitas, mas é mais cético e cauteloso a respeito do potencial racional do tomador de decisão do que a figura do cientista de política pública permite inferir. Para autor, a solução para superar algumas limitações da racionalidade não viria de uma jornada emancipatória do *self-in-context*, mas sim de processos sociais. Sem presumir uma análise taxativa, Dahl e Lindblom (1953) identificam três tipos de processos: (i) de informação e comunicação, em especial a discussão e a codificação; (ii) de redução do número e complexidade das variáveis, em particular a quantificação em variáveis comparáveis, a seleção amostral e a delegação; e (iii) de processos compreensivos, sendo eles a ciência, o incrementalismo, o risco calculado e o utopianismo (p. 65).

Em seus trabalhos posteriores, Lindblom desenvolve a ideia do incrementalismo a partir de duas propostas poderosas. A primeira é de que o agente tomador de decisões em políticas públicas (e em política), pelas limitações a ele inerentes, além da ubíqua escassez de tempo e recursos, não escolhe meios mais adequados para alcançar determinados fins, senão que elenca os fins possíveis diante dos meios que lhe são acessíveis. A segunda é de que ao agir de forma incremental, aguardando as reações dos demais para dar os próximos passos, em detrimento de um planejamento *ex ante*

[46] Lasswell identifica dois constructos desenvolvimentais opostos: um estado policial (*garisson police-state*), que subjuga a ciência e à política ao poder dominante, e uma democracia de bem-estar (*democratic common-wealth*). Subjacente a sua teoria, no entanto, há um terceiro constructo, que sugere uma permanente evolução intelectual causada pelo diálogo constante entre ciência e política (Torgenson, 1985).

totalmente compreensivo, os agentes acabam por promover inadvertidamente um tipo muito particular e não raro eficaz de coordenação: fragmentada, desarticulada, não deliberada e descentralizada, promovida pelos consecutivos ajustes mútuos entre pares (Lindblom, 1959; 1979)[47].

A noção de que a tomada de decisão está sujeita aos fins possíveis dados os meios disponíveis não está de todo afastada na teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (2003). A análise extremamente processual desenvolvida pelo autor atribui centralidade à ideia de "janela de políticas públicas" (*policy window*): um momento específico no tempo em que há uma possibilidade de acoplamento entre problemas e soluções, sob uma determinada possibilidade política de escolha. Este conceito de oportunidade é retirado do também modelo dinâmico-processual da "lata do lixo" (*garbage can*), tal como desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Sem embargo, diferentemente destes autores, para quem o resultado emergente é mais aleatório do que baseado na ação propositiva, Kingdon (2003) credita as mudanças ocorridas nas janelas de oportunidades a um tipo muito peculiar de agente, o empreendedor de políticas públicas.

Embora Kingdon (2003) compreenda que tal mudança é resultante dos elementos disponíveis naquele exato momento, sua percepção de como o empreendedor de políticas públicas age para promover o acoplamento dos fluxos difere muito da ideia de agência incremental analisada por Lindblom (1959; 1979) e da noção de cientista de políticas públicas desenvolvida por Lasswell (1951; 1970). Isto porque o empreendedor de políticas públicas é basicamente um defensor incansável de sua "solução de estimação" (*pet solution*). Este empreendedor não age somente na janela de oportunidades. Ao contrário, para que ele possa ser bem sucedido na promoção de sua solução preferida, ele deve necessariamente estar preparado para quando a janela venha a ocorrer. E como este momento singular pode calhar de acontecer de forma antevista ou simplesmente surpreender a todos, o empreendedor de políticas públicas está sempre disposto a advogar (no sentido de *advocacy*) pela sua solução, para que tenha condições de "surfar a onda" quando ela chegar.

---

[47] Este tipo de coordenação fragmentada também aparece nas ideias de Albert O. Hirschman, além de em algumas teorias sobre o desenvolvimento científico e tecnológico, como de mais a mais chamam atenção os próprios autores (Hirschman e Lindblom, 1962).

Este *advocacy* pode advir da promoção de evidências que sustentam sua solução, ou do realce a determinado aspecto do problema mais condizente com que as respostas que pode oferecer, ou ainda estabelecendo coalizões políticas, etc.. O que importa, contudo, é que o empreendedor de políticas não está se construindo no processo, embora esta perspectiva não esteja afastada, uma vez que a aprendizagem é uma possibilidade do modelo[48]. O empreendedor de políticas tampouco age acanhadamente, embora esteja sempre atento às reações dos demais. Ele está no jogo para alcançar um objetivo estabelecido. Sua ação é contextual, porém estratégica (Kingdon, 2003).

Também contextual, embora de maneira muito distinta é a ação do *designer* (Dryzek, 1983). Para o autor a ideia de *design* se contrapõe ao foco mais comum da literatura de políticas públicas, a saber: a tomada de decisão compreendida como seleção entre alternativas disponíveis (e.g. Lindblom, 1959; 1979; Simon, 1997). Isto porque o *design* trata justamente do desenvolvimento de alternativas viáveis. Noutras palavras, o *design* enfoca o ambiente (espacial e temporal) em que a decisão é tomada, podendo ser definido como "processo de invenção, desenvolvimento e ajuste fino de um curso de ação tendo em mente a melhoria de algum problema ou um objeto em específico" (p. 346).

A ação de *design*, neste sentido, pressupõe algum distanciamento reflexivo temporal-espacial, ainda que mínimo, da tomada de decisão em si. A característica da reflexividade ganha relevância na medida que o *design* também é contraposto aos processos em que as escolhas de políticas públicas são atingidas com pouca cogitação, isto é, aqueles em que a coordenação não emerge de uma ação propositiva deliberada, tais como o incrementalismo (Lindblom, 1959; 1979) e o modelo da lata do lixo (Cohen, March e Olsen, 1972). Isto não significa, no entanto, que o *design* tal como desenvolvido por Dryzek (1983) e mesmo, em grande medida, por Simon (1969) adota um modelo heroico de racionalidade. Ao contrário, o *design* emerge para enfrentar justamente as mesmas complicações contextuais que motivam a cautela incrementalista de Lindblom (1959; 1979), a saber: a incerteza e a complexidade.

Ao falar em complexidade, Dryzek (1983) se refere ao trabalho seminal de Weaver (1948). Este autor situa a probabilidade e a estatística como evoluções

[48] Para um modelo sobre coalizões e *advocacy* em que a aprendizagem é um fator mais explícito ver Sabatier (1988)

científicas capazes de lidar com a complexidade desorganizada, isto é, problemas envolvendo um grande número de variáveis, cujo comportamento individual segue, no entanto, alguma ordem, embora aparentemente errática ou desconhecida. Em outras palavras, podemos dizer que a solução deste tipo de problema envolve o reconhecimento de padrões a partir da comparação do comportamento das variáveis segundo alguma distribuição conhecida *a priori*[49].

Os problemas de complexidade organizada, por sua vez, requerem a identificação dos padrões de organização, isto é, de interação entre as variáveis enquanto *explanans* (Weaver, 1948; Hidalgo, 2016). Segundo Weaver (1948), tais problemas necessitam um desenvolvimento científico que vai além das médias e das distribuições estatísticas, tais como existiam a seu tempo de escrita. Hidalgo (2016) vai mais adiante ao dizer que estes problemas devem lidar ademais com a "identidade" das variáveis em determinado sistema[50].

Dryzek (1983) estabelece um paralelo similar à ideia de complexidade desorganizada e organizada de Weaver (1948) ao falar de risco e incerteza. Para o autor, a situação de risco é aquela na qual é possível aos agentes realizar julgamentos sobre condições e resultados com diferentes graus de confiabilidade. Daí o termo gerenciamento de riscos. Já a situação de incerteza possui natureza ontológica distinta, uma vez que não permite balizas contra as quais seja possível medir julgamentos ou decisões. Ansell e Boin (2019) avaliam estas situações na gestão de crises como "incertas-desconhecidas" (*unknown unknowns*), em contraponto ao quadro "incerto-conhecido" (*known unknowns*). Enquanto a situação de risco permite o estabelecimento de planos de contingência, a situação de incerteza leva à "decisão sob condições de ignorância" (Turnes tal qual citado por Ansell e Boin, 2019).

---

[49] Nas palavras de Hidalgo (2016), problemas de complexidade desorganizada não dependem do padrão da interação entre as variáveis, nem de suas "identidades".

[50] Weaver (1948) via duas evidências de que a ciência de seu tempo estava progredindo para lidar com este tipo de problema: (i) a primeira dizia respeito aos avanços da computação científica; (ii) a segunda relacionava-se à tradição pós-guerra do trabalho científico realizada por equipes cujos componentes advinham de diferentes campos do conhecimento. Hidalgo (2016) identifica a ciência das redes como uma resposta parcial à exortação de Weaver. Segundo ele, "redes são objetos matemáticos que nos auxiliam a acompanhar a identidade dos elementos envolvidos em um sistema e seus padrões de interação, sendo estruturas ideais para descrever problemas de complexidade organizada" (p. 2). Embora não constituam nenhuma panaceia, redes podem ser utilizadas em conjunto com cálculo, probabilidades e estatística para o teste de hipótese sobre estes fenômenos (idem).

As respostas do *design* à complexidade e incerteza são múltiplas, variam de acordo com o grau destes aspectos contextuais e são baseados na promoção de mecanismos de retroalimentação ou *feedback*. Uma situação em que há homeostase sistêmica, como na noção de incrementalismo, é compreendida pelo *design* como um ambiente natural ou artificial em que há mecanismos automáticos, inconscientes, porém funcionais de retroalimentação. Tais mecanismos parecem ser, no entanto, condição necessária, porém não suficiente para o adequado funcionamento da maioria dos ambientes *artificiais* de políticas públicas, sobretudo porque submetidos a elevados graus de complexidade e incerteza (Dryzek, 1983).

Duas são as respostas do *design* para estas situações: (i) redução da complexidade, em geral por meio da decomposição dos aspectos do problema; e (ii) promoção de *feedbacks*, seja pela experimentação, pelo teste e calibragem de instrumentos, por *design* organizacional ou ainda por *design* contextual para o estímulo da criatividade, pensamento lateral e outras iniciativas orientadas por problemas. Em uma situação em que não há qualquer tipo de orientação possível, assim como não há possibilidade de promover *feedbacks*, a orientação do *design* é promover qualquer curso de ação que evite efeitos catraca, isto é, evite a diminuição do rol de alternativas viáveis para futuros tomadores de decisão. Um exemplo mobilizado pelo autor é o imperativo de evitar o consumo de recursos não renováveis para os quais não temos substitutos como política ambiental que não impeça decisões de futuras gerações (Dryzek, 1983).

A ideia de *design* nessa linha reaproxima-se com a perspectiva mediadora e integradora de Lasswell (1951; 1970), bem como com a noção de redução de complexidade via processos sociais de Dahl e Lindblom (1953), embora assuma contornos linguísticos mais notáveis na formulação processual de Kingdon (2003), uma vez que recorre a processos de promoção de sentidos e significados (Ansell e Boin, 2019)[51].

Em suma, todos os arquétipos de ação frequentemente utilizados na literatura de políticas públicas parecem harmonizar-se, em maior ou menor medida, com a teoria de ação advinda do pragmatismo. Assim, parece-nos plausível pressupor que os processos de mudança de política pública convivem não só com um arquétipo, mas com

[51] A ideia de deliberação presente no design contextual (design writ large) de Dryzek, isto é, no design realizado em condições de incerteza e nenhum feedback, é posteriormente recuperada pelo autor ao longo de sua carreira, em contornos linguísticos mais precisos (Dryzek, 1990).

potencialmente todos os revisados e ainda quantos outros forem identificados. Tais ações ocorrem em múltiplos jogos sobrepostos, cada qual com sua subestrutura temporal e espacial peculiar, que por sua vez carregam subesquemas compartilhados de sentidos e significados. Essa visão é condizente com a ideia de multivocalidade, que Pagett e Ansell (1992) utilizam para denominar os significados distintos que uma mesma ação pode provocar, e do que Abbott (2007) chamou de multiplicidade, isto é, o fato de que muitos agentes participam no "eu" que age.

Nessa linha, parece-nos coerente pressupor que tais subestruturas temporais e espaciais colapsam entre si em ocorrências cotidianas, ora habituais, ora criativas, a depender do contexto vivenciado. Estas ocorrências promovem mudanças locais – nas subestruturas – cuja agregação global não é contínua nem linear e está sujeita à constante redefinição, seja pelas ações de outros atores ou por ações subsequentes. Tais mudanças locais são, portanto, mais ou menos duradouras, importando menos a figura institucional em si, por exemplo uma lei, um programa, um instrumento, do que seu uso, isto é, do que a ação – enquanto materialização de esquemas linguísticos compartilhados – e seu desdobramento no espaço (estrutura) e no tempo (processo).

Assim, para este trabalho, a mudança ou a continuidade de políticas públicas é resultado emergente de múltiplos microprocessos. Como tal é semi-deliberada. Isto porque parte deste resultado decorre de ações intencionais dos agentes em disputa ou cooperação, enquanto parte resulta do encadeamento estrutural (redes) ou desdobramento temporal (mecanismos sociais) que independem da vontade de um indivíduo, grupo ou coletividade. Tais encadeamentos são permeados de sentido, levando a novas ações e interações.

O intuito do restante deste trabalho é avançar na compreensão relacional do efeito agregado de tais interações para a mudança ou continuidade das políticas públicas, com o olhar específico para o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como exposto no capítulo introdutório, o presente trabalho analisa a trajetória da política municipal de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte. Trata-se de uma trajetória cuja continuidade e sobrevivência é singular no cenário nacional e cuja atuação é amplamente reconhecida do ponto de vista temático internacional. Isso não quer dizer que não houve mudanças. É justamente nisso que se concentra a análise, isto é, na identificação e compreensão de quais foram as principais dinâmicas de mudança e permanência que ocorreram na política municipal de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte ao longo dos anos.

Após o desenvolvimento teórico realizado no capítulo anterior, convém revisitar o termo "dinâmicas" a partir de contornos teórico conceituais mais precisos. Por dinâmicas, doravante, compreende-se agregações semi-deliberadas de ações contextualmente permeadas de sentido, cujo encadeamento estrutural (espacial) e desdobramento temporal (longitudinal) levam a padrões reconhecíveis.

Com o intuito de avançar cientificamente nesta compreensão, este trabalho interpela o caso empírico a partir de duas hipóteses teoricamente fundamentadas. Tais hipóteses emergem de um pressuposto, o qual optou-se por explicitar em nome de um maior rigor metodológico. Assim, tem-se:

(i) Pressuposto 1: dado que no caso de SAN em BH predomina a continuidade de políticas públicas (fato), as mudanças observadas são respostas que se provaram bem-sucedidas aos desafios contextuais apresentados ao longo do tempo.

(ii) Hipótese 1: A rede da política de SAN em BH descreve a estrutura através da qual produziram-se esquemas compartilhados de sentidos e significados contextualmente orientados.

(iii) Hipótese 2: Ao longo da trajetória analisada, há predominância de dinâmicas de reforço (ou *feedback* positivo) da política de SAN em BH.

De maneira geral, entretanto, importa mencionar que a presente pesquisa se constitui em um estudo de caso único, selecionado pela variável dependente, isto é, pelo fenômeno a que se deseja explicar (*explanandum*), e que se justifica pela atipicidade da longevidade e vitalidade da experiência de segurança alimentar em Belo Horizonte. Não

há, portanto, neste trabalho, pretensões de generalização empírica, mas sim de generalização analítica. Em outras palavras, o que se busca testar aqui, por meio das hipóteses mencionadas, é tão somente as teorias que foram mobilizadas para deduzi-las. Ainda assim, argumenta-se que a compreensão de mecanismos causais contextualmente situados pode oferecer importantes indícios para: (i) verificações empíricas de outros casos, ampliando a validade externa dos mecanismos enquanto *explanantia* por meio de múltiplos estudos cumulativos; e (ii) replicação controlada por *practitioners* e tomadores de decisão que se deparam com situações semelhantes às aqui analisadas.

O experimento empírico que se realiza para testar analiticamente tais proposições divide-se em três etapas. A primeira etapa implica em definir o episódio a que se propõe analisar. Para Tilly (2001b), como revisado, episódios são "conjunto de eventos conectados que incluem fenômenos que requerem explicação" (p. 571). Ora, neste caso o episódio consiste na trajetória de políticas públicas de segurança alimentar de Belo Horizonte, compreendida entre sua criação oficial em 1993, com a instituição da SMAB, e o momento em que se iniciou a escrita deste trabalho, o ano de 2020.

Ainda assim, dada a amplitude temporal da trajetória e devido à existência de momentos distintos muito bem demarcados para a política municipal, optou-se por fatiar este episódio em quatro episódios menores. São eles: (i) o episódio de criação e expansão da política municipal de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, que vai desde a criação institucional da SMAB em 1993, sob a gestão do Prefeito Patrus Ananias, até o afastamento por motivos de saúde do Prefeito Célio de Castro em novembro de 2001; (ii) o episódio de refreamento das inovações locais com maior dependência do Governo Federal que ocorre desde a assunção de Fernando Pimentel como Prefeito em exercício de Belo Horizonte em 2002 (momento que coincide com a campanha vitoriosa de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, fortemente pautada pela superação da fome) até o afastamento definitivo da cogestão petista do governo municipal de Márcio Lacerda em 2010; (iii) a gestão de Márcio Lacerda, após o desacoplamento da cogestão petista em 2011, até sua saída da Prefeitura, após cumprimento de um segundo mandato que se encerra em 2016; e (iv) a posse do Prefeito Alexandre Kalil em 2017 até o fim do seu primeiro mandato em 2020.

Cada um destes episódios possui uma característica marcante quanto à mudança e a continuidade da política de segurança alimentar e nutricional, conforme descrito com algum detalhe na seção introdutória. A tabela 1 abaixo resume estas características:

Tabela 1 – Característica dos episódios que compõem a trajetória de SAN em BH

Episódio	Característica	Predominância
1993-2001	Criação de diversos programas e atuações. Forte expansão da pauta de SAN em BH e da política municipal de SAN	Mudança (incremental e não incremental)
2002-2010	Refreamento das inovações locais. A política municipal de SAN continua em expansão, embora crescentemente a partir do financiamento do governo federal	Mudança incremental
2011-2016	Estagnação da política municipal, com escassez de financiamento, recursos e atuações. Manutenção dos programas, sem melhoria. Resignificação de alguns instrumentos de políticas públicas	Mudança incremental
2017-2020	Retomada e expansão de programas, retomada do financiamento municipal sem abundância.	Mudança incremental

Fonte: Elaboração própria

Pode-se notar que a continuidade enquanto tom marcante da trajetória de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte, do ponto de vista local, é pautada por uma série de mudanças, em sua maior medida incrementais. Assim, curiosamente, a sensação de continuidade emerge de mudanças contínuas que, no entanto, preservam algum núcleo essencial da política, forjado sobretudo durante o primeiro episódio. Ainda com Tilly (2001b), as segunda e terceira etapas deste experimento buscam compreender estas mudanças, a partir da exploração de uma série de eventos que se conectam entre si através de mecanismos. No entanto, diferentemente de Tilly (2001b), este trabalho irá explorar uma noção mais ampliada de mecanismos, baseada na teoria pragmática da ação, que considera, como vimos, atores, recursos, problemas e hábitos (Gross, 2009). Estes mecanismos, portanto, concatenam-se estrutural e longitudinalmente em processos, produzindo efeitos de dilatação (feedback *positivo*) ou contração (feedback *negativo*) do esquema compartilhado de sentidos e significados promovidos pela política.

Enquanto a segunda etapa dedica-se ao mapeamento e análise da rede da política pública (estrutura espacial), a terceira etapa dá contorno final ao experimento por meio de entrevistas qualitativas semiestruturadas que buscam identificar, em profundidade,

eventos, mecanismos causais e processos relevantes para a explicação dos episódios. As duas seções a seguir detalham metodologicamente ambas as etapas.

3.1 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Em que pese o aumento do uso recente da análise de redes sociais ao campo da administração pública ou da análise de políticas públicas (ver, por exemplo, Lee, Lee e Feiock, 2012; Marques, 2012; Robins, Lewis e Wang, 2012; Ansell, Bichir e Zhou, 2016), o principal uso da ideia de redes explorou em maior medida o sentido metafórico-estrutural do termo, para denotar uma transição para um ambiente mais difuso e descentralizado de tomada de decisão de temas relativos a assuntos públicos, a contrário senso do que a noção de monopólio da atividade estatal permitia indicar (Heclo, 1978; Rhodes, 1990; 1996; Kooiman 1993; Klijn e Koopenjan, 2000; Varone, Ingold e Fischer, 2019). Este trabalho assume que, não obstante a importância metafórica estrutural, há muitas possibilidades ainda a serem exploradas no que diz respeito ao uso mais quantitativo da teoria dos grafos, da sociometria ou do que recentemente convencionou-se denominar de análise de redes sociais aplicada à gestão e às políticas públicas. O restante desta seção direciona-se à revisão de alguns modelos estatísticos de redes sociais, bem como a explicitar caixa de ferramentas utilizada na segunda etapa do experimento empírico ora levado a cabo.

Adota-se aqui a divisão realizada por Wasserman e Pattinson (2000) entre modelos estatísticos baseados em grafos de Bernoulli, em estruturas diádicas e em estruturas locais extra diádicas. Em relação aos grafos de Bernoulli, os modelos estatísticos assumem que cada conexão é estabelecida de forma aleatória e independente. Este modelo também é conhecido como grafos aleatórios, sendo sua concepção mais clássica aquela estabelecida por Erdös e Renyi (1960). Um grafo de Erdös-Renyi é construído a partir de apenas dois parâmetros: n, o número de nós, e p, a probabilidade de um par aleatório de nós estabelecer uma conexão. Uma vez que os únicos resultados possíveis são a existência ou não de uma conexão, de forma similar ao experimento de Bernoulli, p segue uma distribuição binomial. Assim, tem-se:

(i) G(n,p), tal que,

(ii) $P(\deg(v) = k) = \binom{n-1}{k} p^k (1-p)^{n-1-k}$.

O segundo tipo de modelo estatístico assume que as díades são elementos dependentes, com alta relevância teórica e empírica. Dessa forma, foi construído um modelo chamado p1 em que cada díade $(X_{i,j}, X_{j,i})$ é independente de todas as demais, e a probabilidade P(X = x) é em geral restrita por distintos parâmetros. Assim:

(iii) $P(X = x) = \prod_{i<j} \exp\{\lambda_{ij} + \theta(\sum_{i \neq j} x_{ij}) + \rho(\sum_{i<j} x_{ij} x_{ji}) + \alpha_i(\sum_j x_{ij}) + \beta_j(\sum_i x_{ij})\}$, onde

(iv) θ = parâmetro para a densidade; ρ = parâmetro para reciprocidade; α e β = parâmetros para propensões (tresholds) individuais à expansividade (disposição de estabelecer conexões) e popularidade (disposição para receber conexões)

Há ainda um modelo p2 desenvolvido por Duijn, Snijders e Zijlstra (2004), que assume a mesma fórmula (iii) do modelo p1, porém define os parâmetros em termos relacionados à atributos das díades, denominados Z_1 e Z_2. Assim:

(v) $\mu_{ij} = \mu + Z_{1ij}\delta_1$ *e* $\rho_{ij} = \rho + Z_{2ij}\delta_2$, *onde* δ_1 *e* δ_2 *equivalem ao desvio-padrão dos parâmetros* α *e* β, *assim definidos,*

(vi) $\alpha = X_1 \Upsilon_1 + A$ *e* $\beta = X_2 \Upsilon_2 + B$, *sendo* X_1 *e* X_2 *atributos do ator e* Υ_1 *e* Υ_2, *pesos correspondentes.*

Tem-se, finalmente, os modelos extra-diádicos, cujos parâmetros estão baseados em estruturas locais. Tais modelos chamados de p* por Wasserman e Pattinson (2000) são comumente chamados de Grafos Aleatórios Exponenciais, ou Exponential Random Graph Model, doravante ERGM (Goldenberg et al., 2009). Para tais modelos, as díades são dependentes apenas se compartilham um determinado nó. Em outras palavras, trata-se de um modelo baseado em subgrafos ou cliques, que pressupõe que as características locais definem a configuração global de uma rede. Assim:

(vii) $Pr_\theta(X = x) = exp(\sum_{k=1}^{n-1} \theta_k S_k(x) + \tau T(x) + \psi(\theta, \tau))$, *onde*

(viii) θ e τ são parâmetros, $\psi(\theta, \tau)$ é uma constante de normalização e S_k e T são contagens de k-estrelas e triângulos, respectivamente.

Importante ainda mencionar a crescente literatura de identificação de comunidades, conectada ou não ao modelo de blocos, que parte do pressuposto equivalência entre padrões de conectividade entre nós:

(ix) $C_a \equiv \{ Y(a, i \in h_k) : \forall h_k \neq h \} \approx C_b$, onde

(x) a e b são nós, h_k são blocos e $Y_{N \times N}$ é a matriz de adjacência do grafo.

Do ponto de vista da dinâmica das redes, os principais modelos podem ser divididos entre a conexão preferencial (Barabási e Albert, 1999), duplicação (Kumar *et al.*, 2000) e modelos baseados em processos markovianos (Holland e Leinhardt, 1977; Snijders, 2005; 2006). Uma vez que o atual trabalho não irá avançar em testes mais aprofundados de dinâmica de redes, basta mencionar que estes modelos simulam mudanças longitudinais nas redes baseadas na força de atração de determinados nós, em detrimento de outros; na duplicação de nós e redefinição de algumas conexões; e na escolha de novas conexões condicionada ao passado imediato (Goldenberg et al., 2009).

A presente análise de redes irá utilizar-se mais especificamente do modelo ERGM e da análise de comunidades. Seguindo os passos de Granovetter (1985, 1992), assume-se como pressuposto que as redes são construídas no tempo a partir de suas características locais. Sem embargo, tais modelos pouco ou nada permitem afirmar sobre *feedbacks*, ou ainda sobre a influência da ação contextualizada dos atores, sobretudo na presença de complexidade e incerteza. Assim, ainda que o pressuposto do modelo ERGM incorpore algumas características locais da rede, de maneira geral ainda se replica parametricamente dinâmicas de constituição de conexões puramente baseadas em modelos estocásticos que consideram a própria estrutura. Esta dificuldade de compreender o contexto é uma das severas limitações desta etapa, razão pela qual há necessidade de complementação através de métodos qualitativos.

Isto posto, convém mencionar como se deu a amostragem e, através dela, a reconstituição das redes da política pública em cada um dos períodos. O primeiro passo foi realizado pela pesquisa no diário oficial do município de Belo Horizonte, durante todo o período estudado, utilizando como verbete principal o nome do órgão gestor de políticas públicas à época. Este exercício resultou em uma primeira lista de nomes, que foi por sua vez classificada segundo a área de atuação de cada uma das pessoas. Foram

utilizadas as seguintes áreas: (i) serviço público; (ii) atuação política; (iii) atuação na sociedade civil; e (iv) atuação na academia. Em seguida, foi feito um procedimento de amostragem aleatória estratificada para cada um dos períodos, filtrando 20% dos nomes, segundo a proporção específica das áreas de atuação.

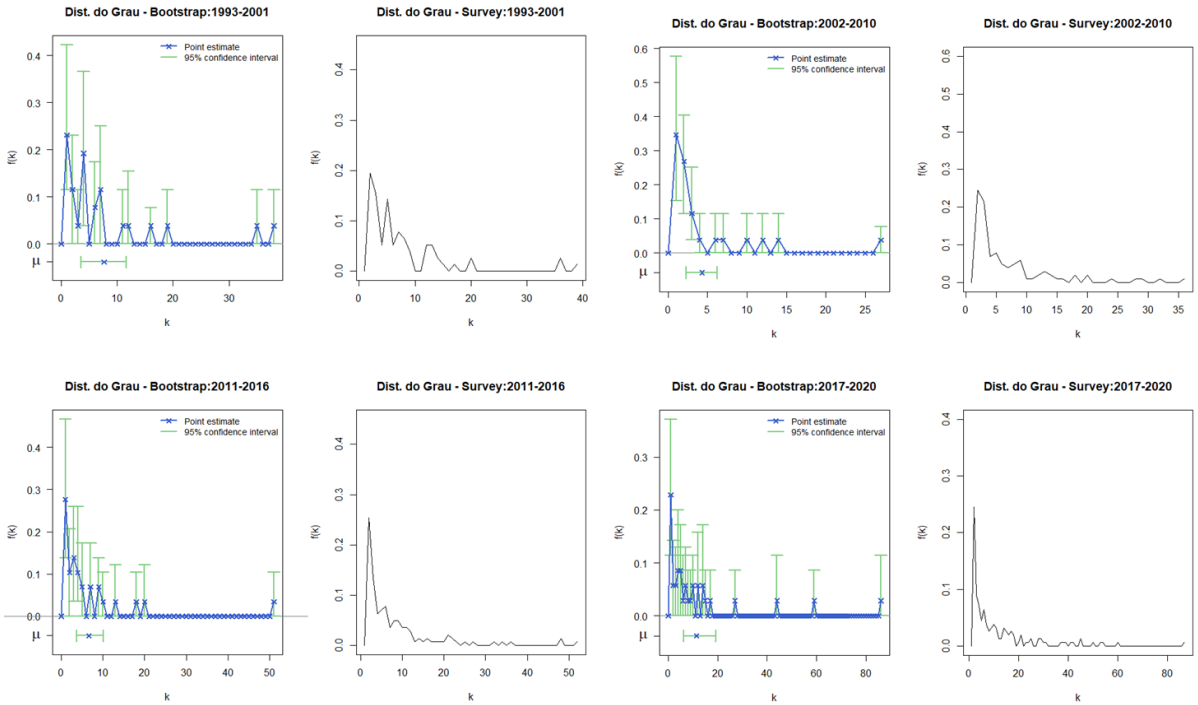
Todos os nomes filtrados foram então contactados ou sofreram tentativas de contato. Os sucessos resultaram nas sementes iniciais da amostra, para as quais foi enviado um *survey* relacional, o qual continha cada um dos nomes levantados pela pesquisa no Diário Oficial (Apêndice A). A cada respondente foi solicitado que indicasse com quais pessoas teve relações relevantes para a política municipal de segurança alimentar em Belo Horizonte, em cada período. Além de sinalizar os nomes já existentes, cada respondente pode agregar novos nomes, os quais eram adicionados às listas. A partir daí realizou-se uma amostragem do tipo "bola de neve", acrescentando duas ondas adicionais, pelo mesmo procedimento. A quantidade de ondas foi definida utilizando o método *bootstrap* definido por Gel *et al* (2017), a partir de uma simulação de grafos regulares para cada período estudado. Após a reconstrução de cada um dos grafos, a partir das respostas do *survey*, foram ainda realizadas 100 simulações *bootstrap* utilizando o grau encontrado, também conforme o método definido por Gel *et al* (2017). Os resultados estão na tabela 2 e figura 4, abaixo.

Tabela 2 – Dados da Amostra

	1993-2001	2002-2010	2011-2016	2017-2020
Nomes iniciais (Número)	61	151	145	111
Onda 1	6	9	19	35
Onda 2	26	26	26	24
N (após survey)	77	102	142	155
Média do Grau (Bootstrap)	7,65	4,31	6,62	11,49
Média do Grau (Survey)	6,55	5,9	7,32	10,53
Diferença %	16,93	27,01	9,6	9,09

Fonte: elaboração própria

Figura 4 – Simulações Bootstrap vis-à-vis distribuição do grau encontrada

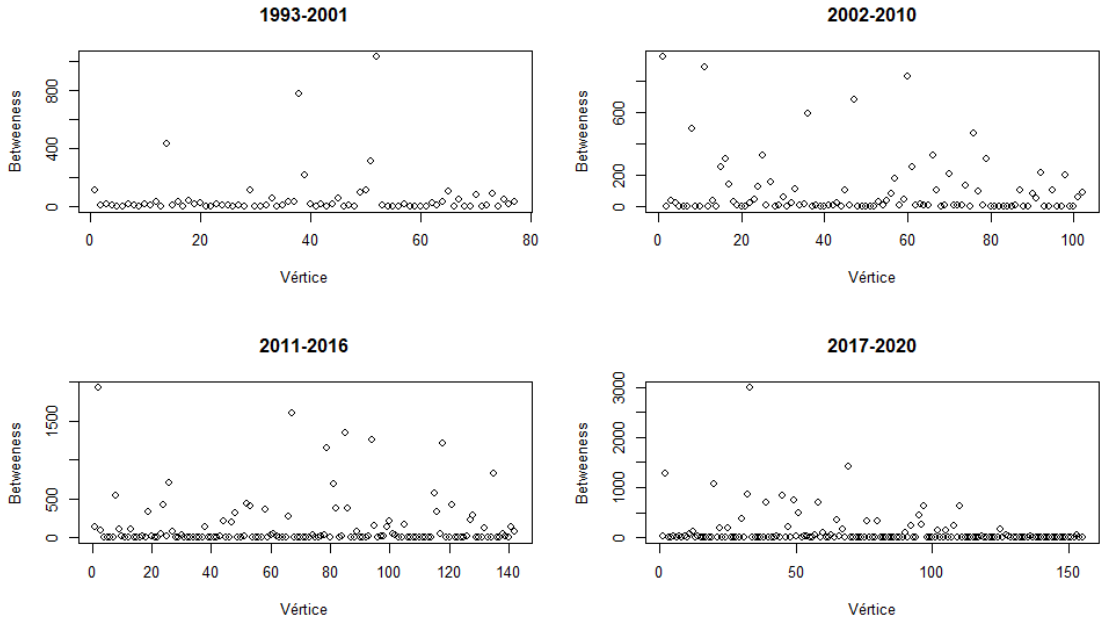


Fonte: elaboração própria

Pode-se perceber, de maneira geral, que os últimos períodos obtiveram uma variação mais confiável entre a simulação realizada e os dados obtidos, indicando uma amostragem mais precisa. Os números crescem para os períodos temporalmente mais distantes, o que era um resultado esperado. Sem embargo, os graus encontrados no *survey* situam-se dentro dos intervalos de confiança estimados pelo método *bootstrap*, o que permite atribuir validade ao procedimento amostral realizado.

Em seguida, selecionou-se as cinco pessoas com maior conectividade em cada uma das redes, que foram então convidadas para entrevistas. Como houve certa repetição de nomes com maior conectividade entre os períodos, foram convidadas ao total 13 pessoas. O indicador de conectividade escolhido foi o indicador *betweeness*, que indica os nós que conectam o maior número de caminhos. A distribuição dos nós em cada rede conforme o indicador *betweeness* pode ser visto na figura 5.

Figura 5 – Distribuição dos nós de cada rede, conforme betweeness



Fonte: elaboração própria

3.2 ENTREVISTAS QUALITATIVAS SEMIESTRUTURADAS

Foram realizadas as entrevistas com cada uma das pessoas selecionadas. Das 13 entrevistas solicitadas, foram concedidas 11. O método foi a elaboração de um roteiro semiestruturado, que contou com cinco perguntas simples, expostas a seguir:

1. Como foi que você entrou em contato com a política de SAN? Como se deu sua primeira experiência de participação nesta política?
2. Conte-me um pouco de quando a política de segurança alimentar surgiu? Qual era o seu papel no momento? Quais eram as principais dificuldades? E Antecedentes?
3. Como foi a atuação de SAN ao longo de sua trajetória? O que você acha que se manteve? O que mudou?
4. A que você atribui as mudanças? E as continuidades?
5. Para que aspecto você chamaria atenção nesta trajetória?

O perfil das entrevistadas pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Perfil
A	Servidor Público, de médio escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área meio
B	Servidor Público, de alto escalão, atuante no órgão gestor da política pública, nas áreas de assistência alimentar e gestão
C	Servidor Público, de médio escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área de agricultura familiar e urbana
D	Representante da sociedade civil, com atividade em conselhos de política pública conectados à temática de SAN e na Academia
E	Servidor Público, de médio escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área de assistência alimentar
F	Servidor Público, de médio escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área de abastecimento
G	Representante da sociedade civil, com atividade em conselhos de política pública conectados à temática de SAN e na Academia
H	Servidor Público, de médio escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área de participação social
I	Servidor Público, de alto escalão, atuante no órgão gestor da política pública, na área de gestão
J	Servidor Público, de alto escalão, atuante em órgão parceiro do órgão gestor da política pública / Representante da sociedade civil, com atividade em organizações da área de SAN
K	Servidor Público, ocupou cargos de médio na área do abastecimento e alto escalação

Fonte: elaboração própria

De maneira geral apreende-se um perfil variado e representativo, de modo que se pode atribuir validade interna ao experimento realizado. Há que se considerar, no entanto, que em se tratando de um estudo histórico de um elevado período temporal, alguns fatos certamente foram modificados pelo tempo e pela trajetória subsequente dos atores, o que abre espaço para interpretações *a posteriori* dos fenômenos estudados. Assim, previne-se o leitor de que alguns aspectos de continuidade e de sucesso podem ter sido exagerados pelas entrevistas, bem como alguns conflitos minimizados, sobretudo em se tratando de um estudo sobre mudanças e permanências, cujo enfoque recai sobre o legado – peculiar em âmbito nacional – de uma política pública.

Explicitado o experimento analítico desenvolvido, assim como suas principais limitações, o capítulo seguinte apresenta alguns resultados e discussões.

4 ESTRUTURA E MECANISMOS: DINÂMICAS DE MUDANÇA E ESTABILIDADE

Como indicado no capítulo introdutório, o surgimento da política alimentar de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte ocorreu em um momento tão favorável que se torna difícil não iniciar a análise mencionando a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), como faz brilhantemente Chappell (2018). Ainda assim, tal explicação diz pouco sobre a permanência longitudinal da política pública. O presente capítulo busca complementar a visão *kingdoniana* a partir da análise em profundida de quatro episódios da política de SAN em Belo Horizonte, tal como definidos no capítulo metodológico.

4.1 EPISÓDIO 1 (1993 A 2001) – UMA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

> "Era início dos anos 90. Então a sociedade brasileira estava começando a colher os frutos da Constituição de 88. Tava num momento crucial de pôr em prática os direitos fundamentais previstos na constituição. Então a gente saia de um momento popular forte, constituinte, tinha um ambiente social muito favorável para se criar novidades" (Entrevistada F).

Como o trecho acima extraído de uma entrevista permite compreender, o episódio do surgimento da SMAB situa-se em um momento ímpar de gestação de experiências locais de políticas públicas com foco na promoção de direitos. A própria estrutura narrativa de justificação da atuação da segurança alimentar alicerçava-se na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. E isso significou uma tremenda mudança paradigmática em relação a ideia de que o combate à fome era uma atuação filantrópica.

Havia à época uma forte construção do Partido dos Trabalhadores que buscava consolidar-se como força nacional a partir do que foi denominado "jeito petista de governar" (Entrevistada F), aplicado sobretudo às gestões municipais. A eleição de Patrus Ananias para a Prefeitura de Belo Horizonte trouxe não só um *modus operandi* atento aos direitos, às políticas sociais e ao diálogo e controle social, mas sobretudo pessoas capazes de operacionalizar, com diferentes graus de sucesso, esse tipo de gestão e esse olhar para as políticas públicas. No caso da SMAB, dois perfis se destacam. O primeiro é o perfil de Maria Regina Nabuco, intelectual com ampla trajetória na área e variadas conexões, sobretudo na academia. O segundo é o perfil de quadros partidários,

em geral de pessoas jovens, em início de carreira, com experiência em outras gestões. No caso de Belo Horizonte, houve a incorporação de gestores que haviam atuado no governo petista do Prefeito Leonardo Dias Diniz, em João Monlevade[52].

Mas a estratégia e a intenção política tampouco explicam completamente todos os aspectos de formação da SMAB. É preciso ressaltar que a visão sistêmica da segurança alimentar como estrutura norteadora das políticas, que como se viu estava presente desde os escritos anteriores de Maria Regina Nabuco, não deixou de considerar as experiências locais já existentes, como o Abastecer[53] e o Restaurante Popular (embora este não estivesse em funcionamento). Houve, portanto, um olhar sensível ao conhecimento técnico já presente na Prefeitura. Três foram os eventos que representam a incorporação do saber técnico na gestão da SMAB: (i) a incorporação dos servidores públicos da então Coordenação de Abastecimento, criada na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas em 1982; (ii) a incorporação de toda a equipe da Secretaria Municipal de Educação que lidava com a alimentação escolar, quando houve a transferência desta atuação para a SMAB em 1995; e (iii) a necessidade constante de superar inúmeros desafios.

Em relação aos eventos relacionados a superação de desafios, uma ocorrência curiosa marca a chegada de uma servidora municipal da área de vigilância sanitária à SMAB. Naqueles idos de 1993, a Secretaria havia recebido um carregamento de cinco toneladas de feijão da CONAB, a Companhia Nacional de Abastecimento. Os feijões, entretanto, eram do tipo 05, de baixa qualidade, e sua aparência não era das melhores. A equipe local se viu sob o seguinte dilema: não havia na Secretaria quem atestasse tecnicamente que aqueles feijões estavam aptos para o consumo, por um lado, nem tampouco quem definisse com segurança que eles deveriam ser descartados, sem que isso fosse considerado um enorme desperdício. Foi então que recorreram à Vigilância Sanitária e encontraram alívio no posicionamento firme de uma técnica formada em ciência de alimentos, que havia atuado na construção do novo código sanitário do município no período de 1985 a 1989. Corajosa, assinou a ordem de distribuição. Como previra, nenhuma reação adversa surgiu do consumo do feijão. E ao final de 1994, na

---

[52] Relato narrado pela Entrevistada E.

[53] Registre-se, inclusive, que o ABasteCer é realizado em parceria com a iniciativa privada, embora de pequenos empresários comerciantes. O tipo de governança resultante dessas incorporações pode, portanto, ser bem caracterizado pelo hibridismo.

iminência da transferência da alimentação escolar para a SMAB, ela recebeu o convite para assumir como responsável pelo controle de qualidade, cargo exigido em lei[54].

Desafios como este não eram raros e apresentavam-se sob toda uma sorte de situações. Dois tipos específicos parecem ser especialmente relevantes. O primeiro deles diz respeito aos desafios envolvidos em lidar, de um lado, com uma legislação nova e rígida como as normas sanitárias, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) e a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), e de outro com uma absoluta ausência de leis e diretrizes sobre a atuação da política de segurança alimentar. Assim, é possível inferir a existência em algum grau de efeitos de contágio (*spillover effects*) da política de segurança alimentar e nutricional, sobretudo por iniciativas já mais bem consolidadas do Sistema Único de Saúde – SUS. Por outro lado, estes efeitos ampliam a necessidade de consolidar um saber técnico e instrumental específico, sobretudo ao conduzir tarefas envolvidas na aquisição, distribuição e por vezes preparo de algumas centenas de toneladas de alimentos[55].

O segundo desafio relaciona-se com a necessidade de se criar uma comunidade de saberes e práticas efetivamente consolidada. Braga (2019), em entrevista com a gestora Adriana Aranha relata um evento traumático da chegada dos primeiros profissionais de nutrição à SMAB, em 1995. Segundo narra, o concurso havia sido realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, que, no entanto, não conseguiu chamar imediatamente nenhuma das vagas. Convocados pela SMAB, os profissionais foram relutantes a atuar na política de segurança alimentar, pois acreditavam que sua carreira era “da saúde”. A necessidade de construção de uma cultura própria da política de segurança alimentar esteve, portanto, bastante presente neste primeiro episódio.

A superação contínua destes desafios parece ter exigido um esforço considerável de *design*. Noutras palavras, foi necessário construir uma estrutura organizacional com crescente capacidade para enfrentar os dois principais problemas da época: a fome e a desnutrição. Este enfrentamento, no entanto, não se pautou por uma atuação clínica, senão que buscou um olhar compreensivo para as raízes do problema. A entrevistada B descreve da seguinte maneira o momento inicial de criação da SMAB:

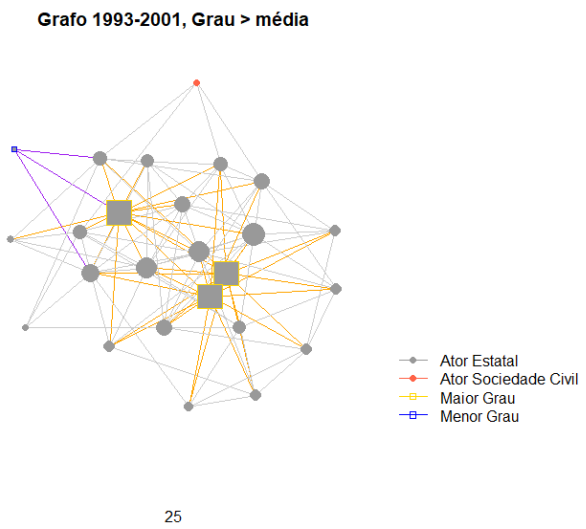
---

[54] Relato narrado pela Entrevistada K. A técnica em questão chegou a assumir várias posições gerenciais, inclusive respondendo pela pasta de SAN em um período.
[55] Aspectos indicados pela Entrevistada K.

> "Naquela época foi criada uma estrutura organizacional que fez a gente entender bem a dinâmica do abastecimento e da segurança alimentar. Então você tinha eixos muito bem definidos de atuação da política de segurança alimentar. Começava nas ações de fomento à agricultura, passava pela comercialização e de certa forma interferência e regulação do preço do mercado de alimentos e pela promoção do consumo alimentar, tanto o acesso às famílias mais vulneráveis, mas também a informação e a educação alimentar. Então a equipe toda tinha isso muito claro. E eram ações, que apesar de ter eixos bem definidos, eram ações muito integradas. Ações que conversavam o tempo todo. Isso foi muito interessante, é um diferencial daquele momento. Toda equipe conhecer esta estrutura, se encaixar nesta estrutura e principalmente conseguir criar elos e comunicação entre elas. Isso de fato conseguiu com que toda a equipe se sentisse pertencente à SMAB naquele momento" (Entrevistada B).

Do ponto de vista estrutural, a análise de redes mostra que os principais atores que assumiram protagonismo neste período inicial foram atores estatais. A figura 6 é uma representação da rede que considera apenas os atores cujo número de conexões (grau) supera o número de conexões médio da rede completa. Por esta figura, pode-se verificar que a estrutura predominante não se centraliza ao redor de um único ator. Ao contrário, há múltiplas conexões entre os diversos atores que concentram os maiores graus, o que corrobora a ideia de integração mencionada no trecho acima descrito. O tamanho dos nós corresponde ao respectivo grau.

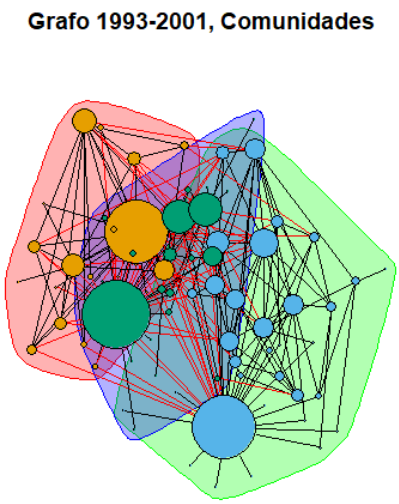
Figura 6 – Configuração dos atores que detém maior grau no período de 1993-2001



Fonte: Elaboração própria

A análise ainda indica uma rede que se subdivide em três comunidades. Isto significa que há três subgrupos cujo padrão de conexão assemelha-se mais entre si do que entre outros atores. Uma comunidade pode ser compreendida como uma subestrutura e pode carregar subesquemas compartilhados de sentidos, peculiares em relação ao todo da rede. A figura 07 demonstra, no entanto, que estas comunidades possuem inúmeras conexões entre si (traços vermelhos), o que fornece evidencias adicionais à presença de um sentimento geral de pertencimento à SMAB, vem como de integração entre seus diversos setores. Assim como no grafo anterior, o tamanho dos nós corresponde ao respectivo grau.

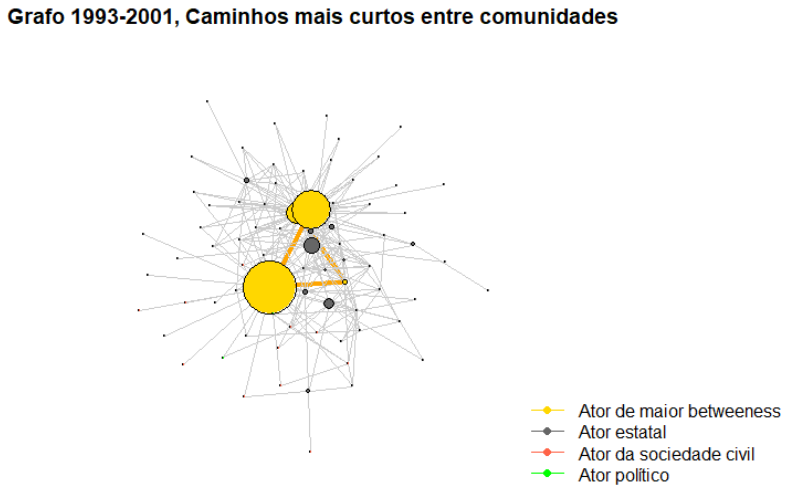
Figura 7 – Comunidades no período de 1993 a 2001



Fonte: Elaboração própria

A Figura 08 complementa a análise mostrando que os atores com maior conectividade de cada comunidade conectavam-se entre si por 1 ou no máximo 2 graus de separação. Esta estrutura evidencia a formação de coalizões e o fenômeno de *brokerage*, que conecta diferentes lugares sociais ou neste caso, organizacionais. O tamanho dos nós, neste caso, refere-se à conectividade (*betweeness*).

Figura 8 – Caminhos entre comunidades, período 1993 a 2001



Fonte: Elaboração própria

É curioso notar, no entanto, a predominância de atores estatais entre os atores de maior incidência na rede. Sem embargo, é preciso mencionar que esta filiação em geral mascara o fato de que alguns atores estatais vieram de trajetórias nitidamente políticas ou provenientes da sociedade civil. Ainda assim, a presença de um ator da sociedade civil com quatro conexões significativas entre o seleto grupo ilustrado na Figura 06 demonstra alguma abertura ao diálogo social. Com efeito, a entrevistada F afirma:

> "Foi muito anos depois que eu percebi a importância da relação com as universidades, com a pesquisa, com a extensão. Lá no departamento de consumo alimentar tinha parcerias com universidade, fazendo estudos, pesquisas, avaliando políticas públicas. E tinha parcerias com a sociedade também. Tinha uma parceria fantástica com a Pastoral da Criança. E eu me lembro que foi feito, inclusive aquela farinha enriquecida foi vinculada por dentro desta política pública de combate à desnutrição, ela transitou da experiência da sociedade civil. A política pública trazendo esta experiência da sociedade civil que estava dando certo, inclusive ressignificando, fazendo estudos sobre a qualidade da farinha, mudando a farinha, pensando a questão da garantia sanitária daquele produto, chegou a produzir e distribuir essa farinha dentro da estratégia de combate à desnutrição infantil em Belo Horizonte junto à Saúde". (Entrevistada F)

Assim, a política de proximidade promovida pela gestão petista, aliada à experiência e trajetória de tomadores de decisão de perfil híbrido (político, técnico,

ativista, acadêmico), conectados entre si em uma estrutura de *brokerage*, permitiu a rápida difusão de iniciativas diversas. Tais iniciativas fundiram-se às experiências passadas, seja em Belo Horizonte, notadamente com o programa Abastecer e o Restaurante Popular, seja em outros municípios, como a influência de Santos na estruturação dos eixos da política e na transferência da alimentação escolar para o órgão responsável pelo abastecimento. Também se evidenciam efeitos de contágio oriundos da trajetória histórica de institucionalização da segurança alimentar, como a apropriação da ideia de regulação de preços, a promoção de pesquisas de preço dos bens de primeira necessidade e a promoção de instrumentos de comercialização de produtos da agricultura familiar. Esta fusão adquire formatos do tipo camada (*layering*) e conversão *(conversion*), tal como identificadas por Mahoney e Thelen (2010).

4.2 EPISÓDIO 2 (2002 A 2010) – COORDENAÇÃO INDUZIDA E INTERNACIONALIZAÇÃO

> "Pessoas comprometidas. Pessoas que entendem que distribuir comida não é um ato de filantropia. É um programa de Estado. É direito" (Entrevistada K)

O episódio compreendido entre 2002 e 2010 é bem ilustrado a partir de alguns eventos marcantes, sendo o primeiro deles a eleição de Lula para a Presidência da República e a criação do Programa Fome Zero (PFZ). O Programa foi baseado no documento "Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil", lançado pelo Instituto da Cidadania, uma Organização Não Governamental ligada ao Partido dos Trabalhadores, sob a coordenação de José Graziano da Silva e com participação de Maria Regina Nabuco e outros mineiros (Instituto Cidadania, 2001; Silva, 2014).

Já no ano do lançamento do Programa, 2003, o município de Belo Horizonte instituiu o COMUSAN, conselho de caráter consultivo cuja criação se fazia obrigatória para aderir ao PFZ, bem como inaugurou o equipamento Banco de Alimentos. Além disso, a lei do PAA permitiu o início de repasse de recursos para a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar e destinação à alimentação escolar e ao restaurante popular. Ao longo dos anos seguintes, outros três Restaurantes Populares seriam inaugurados com recurso federal no município, atendendo a região hospitalar e dois centros periféricos, Barreiro e Venda Nova. Cabe lembrar que à época, o ex-Prefeito de Belo Horizonte Patrus Ananias atuava como Ministro do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome, o que certamente influenciou a capacidade de acesso do município aos programas federais desta área[56].

Outro importante evento foi a premiação de Belo Horizonte para o Prêmio Políticas do Futuro, promovido pela Ong alemã *World Future Council*. Nesta época a política municipal de segurança alimentar e nutricional ganhava cada vez mais notoriedade internacional. Os restaurantes populares eram instrumentos particularmente bem-vistos ao redor do mundo. Parcerias foram firmadas com universidades estrangeiras para permitir o estudo da experiência belorizontina e diversas delegações de países vieram à capital mineira conhecer o que ficou conhecido como sistema alimentar alternativo orientado pelo governo (Rocha e Lessa, 2009).

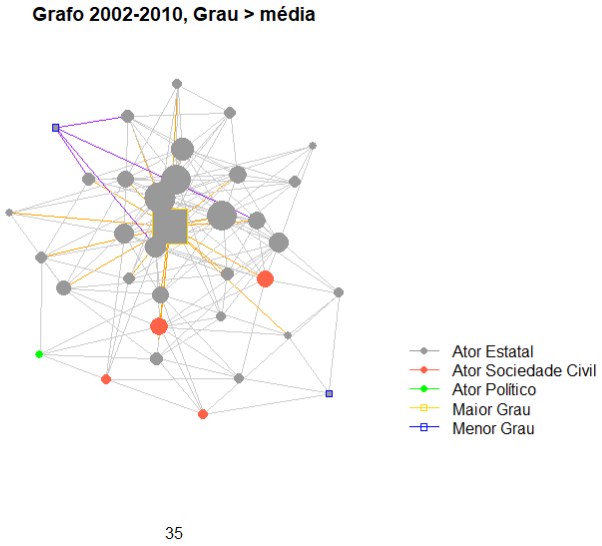
Cabe ressaltar aqui que o então prefeito Fernando Pimentel havia acumulado o papel de representante internacional do município enquanto era Vice-Prefeito na gestão anterior, de Célio de Castro. Denotava, portanto, certa sensibilidade para a área. Assim, a política internacional foi vista como um importante instrumento de legitimação externa, mas também interna da política municipal de segurança alimentar, ajudando a criar e difundir a imagem de uma política bem-sucedida e amplamente reconhecida. Esta legitimação interna se deu sobretudo por três mecanismos: (i) a temática tornou-se agenda estratégica, o que auxiliou a "enquadrar" (*framing*) a política sob seus melhores aspectos aos olhos dos principais tomadores de decisão; (ii) a visita de delegações externas criavam momentaneamente um microambiente artificial em que os principais técnicos da então Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar (SMASAN) conectavam-se diretamente com o Prefeito e com Secretários Municipais de outras pastas, conexões que ordinariamente seriam muito mais difíceis e raras; e (iii) a corriqueira necessidade de alimentar a política internacional de dados para subsidiar relatórios internacionais promoveu ampliado conhecimento e reflexão da política por seus próprios técnicos, que eram chamados a explicar a atuação belo-horizontina a partir de um todo uno e coeso[57].

Do ponto de vista da estrutura, percebe-se um alargamento e diversificação da rede dos atores de maior conexão, com a presença de mais atores provenientes da sociedade civil, provavelmente em decorrência da aproximação destes com a gestão, promovida pelo COMUSAN. Ainda pode-se perceber certa ausência de centralidade,

[56] Em 2004, com a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o PFZ é incorporado pelo MDS.
[57] Aspectos trazidos à atenção pela Entrevistada J.

denotando a permanência de uma estrutura mais ou menos horizontal. A Figura 09 ilustra este grupo de atores e suas conexões:

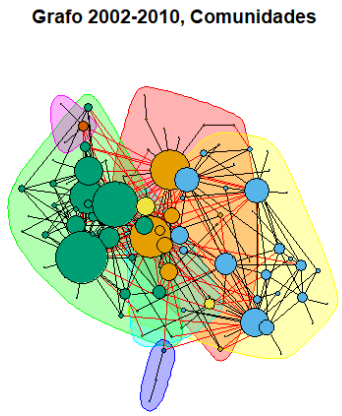
Figura 9 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período 2002 a 2010



Fonte: Elaboração própria

Do ponto de vista das comunidades, no entanto, há uma proliferação de subgrupos, alguns mais conectados entre si. Tais grupos também passam a ser integrados por atores mais conectados a um ou outro eixo específico da política, denotando especialização. A Figura 10 demonstra as comunidades encontradas.

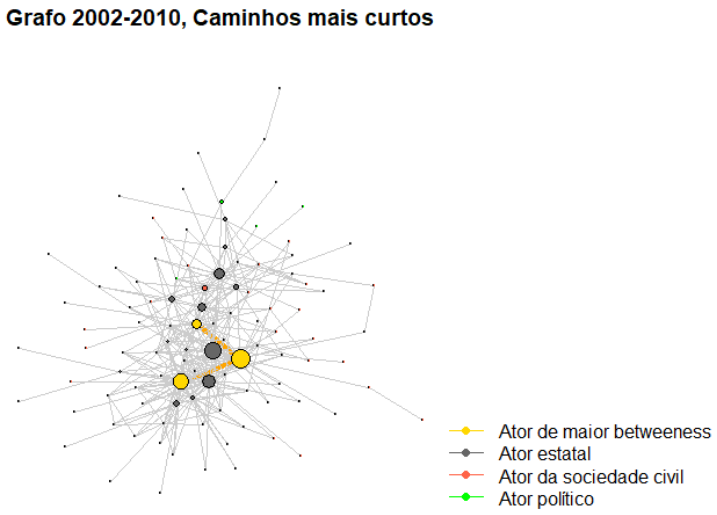
Figura 10 – Comunidades no período de 2002-2010



Fonte: Elaboração própria

As três comunidades de maior relevância podem ser mais ou menos identificadas com a área de assistência alimentar, com o abastecimento e com a agricultura urbana e familiar, que por sua vez conectava-se mais intersetorialmente com órgãos como o Meio Ambiente e com representantes do Governo Federal. Ainda assim, a Figura 11 permite afirmar que os três atores de maior conectividade no interior de cada uma dessas comunidades possuíam relações diretas entre si, o que indica a existência de coalizão e *brokerage* entre partes distintas da rede.

Figura 11 – Caminhos entre comunidades, período 2002 a 2010



Fonte: Elaboração própria

Um evento importante ocorrido no período foi a perda de autonomia da SMASAN de parte da operação “meio” necessária à realização de seus programas, notadamente com a unificação da área de compras do município. Se esta unificação se deu por razões fiscais e de eficiência, de um lado, de outro afastou da comunidade de SAN pessoas chave, que detinham conhecimento de instrumentos cruciais para a aquisição de alimentos das áreas de alimentação escolar, assistência alimentar e restaurantes populares. O resultado foi a necessidade de incorporação de parte destes fazeres pelas próprias áreas finalísticas da organização, que relataram perda de

capacidade de inovação, mas também de monitoramento e acompanhamento de indicadores[58].

A proximidade do diálogo social, por outro lado, permitiu a reprodução e a difusão de uma série de aspectos simbólicos conectados ao esquema compartilhado de sentidos e significados da política pública de SAN. O controle social à época foi ocupado por expoentes da universidade, que por sua vez se tornou um importante *lócus* de formação de novos especialistas na temática, interessados e próximos da experiência de Belo Horizonte. É o que relata a Entrevistada D:

> "Por onde eu andei, por onde passei eu sempre fui muito bem recebida e acolhida por pessoas que tinham um interesse muito grande em ensinar, tanto do ponto de vista de capacitar para o conhecimento técnico, quanto também de dar um ensinamento que a temática traz que é muito da humanidade, quanto a gente pesquisa dialogar, escutar, para que realmente a gente possa ter esta estrutura de uma democracia participativa. Então o primeiro ponto é a afetividade. Outro ponto é o papel da universidade, o quanto ela foi importante. Eu vim para o controle social, eu vim para a temática através da universidade. Eu estava ali como uma estudante de pós graduação, mas também me capacitando tecnicamente para ocupar o espaço que eu ocupo hoje. E mesmo dentro do espaço do controle social existem capacitações" (Entrevistada D).

Em suma, pode-se dizer que as principais mudanças ocorridas no episódio compreendido entre 2002 e 2010 foram introduzidas sob estímulo do Governo Federal, notadamente do Programa Fome Zero, em chave de indução de coordenação de políticas públicas (Bichir, 2011). Como tal programa emulou em grande medida o formato que Belo Horizonte havia desenvolvido na década anterior, as mudanças percebidas no nível local foram incrementais. Ademais, começa-se a perceber uma tendência à fragmentação e especialização, embora contrabalanceada pela existência de conexões fracas e *brokerage* entre as comunidades. Mecanismos importantes para a continuidade da política foram a sua aprendizagem e difusão no âmbito do controle social, bem como certo efeito de reforço crescente ou *endowment* (Elster, 1998), promovido pelo reconhecimento internacional. Também se torna crucial o desenvolvimento por parte da equipe finalística da SMASAN de técnicas conectadas ao uso dos instrumentos licitatórios para a aquisição de toneladas de alimentos por ano. Tais técnicas vão se

[58] Relatado pelas Entrevistadas A e B.

especializando incrementalmente devido à necessidade de lidar com um mercado oligopolista, de cumprir severas normas de controle de qualidade, além de incorporar funções tradicionalmente assumidas pela área "meio" para garantir controle e agilidade nas operações. Há, portanto, um aumento da capacidade técnica na operacionalização da política.

4.3 EPISÓDIO 3 (2011 A 2016) – TEMPOS DIFÍCEIS, SOB A ÉGIDE DO PASSADO

> "Não acabou com a política, mas deixou à míngua. Do ponto de vista orçamentário, do ponto de vista das inovações, do ponto de vista do monitoramento, do ponto de vista dos novos investimentos. Então o que que ficou? Os servidores que tinham a memória institucional desta política que permaneceram ali fazendo no seu âmbito o possível e os programas, nenhum deles foi extinto" (Entrevistada F).

Durante os anos de 2011 a 2016 a política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte teve que conviver com uma forte perda de prioridade – que já vinha se pronunciando desde o governo anterior – e teve de adaptar sua operação de modo a buscar sobreviver em um ambiente adverso. Os desafios advinham da ausência de recursos, mas iam além, uma vez que a própria linguagem dominante da Prefeitura havia se transformado, de um discurso justificador das políticas públicas com base nos direitos, para uma narrativa fundamentada na eficiência empresarial. Continua a Entrevistada F:

> "A política de segurança alimentar não morreu, não acabou, mas ficou na UTI. Uma coisa que eu acompanhava mais era a política de agricultura familiar. Na época havia um secretário que havia vindo do mundo empresarial. Ele falava muito em trazer o controle de qualidade do mundo empresarial para dentro da prefeitura. O gestor da Secretaria tinha esse pensamento. Então eles lançavam os editais [de compra de alimentos da agricultura familiar] totalmente dentro dos parâmetros formais que só empresário dá conta de fazer. Os editais davam desertos e então eles diziam. Tentamos, mas não tem agricultor familiar que queira, que dá conta. E assim eles prestavam contas ano a ano. O Comusan era muito atuante nesta época e denunciava" (Entrevistada F).

O trecho acima mostra que os novos esquemas de sentido e significado, embora não tenham levado à substituição de normas, certamente conduziram ao que Mahoney e Thelen (2010) denominam de *conversão*, isto é, à redefinição estratégica das normas

existentes para novos usos. O evento narrado também nos auxilia a compreender como um mesmo instrumento funcional em determinados ambientes passa a ser disfuncional no contexto seguinte, sendo que esta funcionalidade é utilizada para deslegitimar um paradigma anterior e legitimar ideias emergentes que lutam para consolidar-se (Hall, 1993).

Mas a percepção de que havia certo abandono da política de segurança alimentar e nutricional não era exclusividade do controle social. O relato da Entrevistada B indica ainda um outro efeito desta estagnação, o arraigamento da fragmentação das comunidades internas:

> "A partir do momento em que a Secretaria passou a ter Secretários mais políticos e menos técnicos e não conheciam de fato a Segurança Alimentar e Nutricional, que não se apropriaram de fato, não quiseram conhecer a política, não se apropriou de fato da demanda da cidade, mantendo ali apenas as ações de maior visibilidade, você mantinha ali restaurante popular, alimentação escolar no patamar mais ou menos, mas nenhum investimento por exemplo na área de agroecologia, agricultura urbana e familiar, aí de fato houve uma estagnação, que durou muito tempo. A gente parou de avançar. A gente não teve mais nada inovador, a gente passou por um orçamento muito mais enxuto. E de fato as coisas não avançaram. Isso foi muito ruim para os servidores. Eu posso afirmar que este foi um sentimento da maior parte dos servidores. Chegou ao ponto de nenhuma área conhecer mais o trabalho de outra área. Ninguém sabia mais o que acontecia na área de agricultura, porque não havia essa pessoa que fizesse essa articulação. Isso foi extremamente desafiador para os servidores e para os gestores" (Entrevistada B).

Esta fragmentação interna pode ter sido resultante da própria necessidade de cada setor de encontrar respostas para sua sobrevivência no curto prazo. Aqui ganha relevância o trabalho de alguns servidores que não abandonaram o sentimento de pertencimento que havia sido criado na política de segurança alimentar e nutricional ao longo de sua trajetória. De maneira geral, observa-se dois padrões de atuação. De um lado, uma ação pragmática, com uso de criatividade no aproveitamento dos recursos disponíveis frente a novos problemas. Nas palavras da Entrevistada K:

> "Você tem que pegar a PNAN [Política Nacional de Alimentação Nutricional] e, para implementar, você vai usar aquilo que você tem. Você tem que fazer muita parceria. E nessas parcerias você tem que pegar recursos que estão mal

> aproveitados, porque os parceiros não conseguem, não sabem. Não tem uma forma" (Entrevistado K).

Esta atuação de ressignificação criativa local dos recursos disponíveis certamente levou em consideração os hábitos criados pela significação construída temporalmente do que era percebido como a política de segurança alimentar de Belo Horizonte. Esse diálogo linguístico entre a tradição e uma nova abordagem, compreendida como ameaçadora, pode ser percebida no relato da Entrevistada C, cuja chegada à SMASAN deu-se justamente neste período. O relato demonstra ademais a existência de uma prática de compartilhamento dos esquemas de significados e sentidos ao longo da organização e da rede de parceiros, revelando a presença de mecanismos de aprendizagem coletiva, sobretudo oral, que se fizeram importantes neste período de ameaça a um ideal de segurança alimentar e nutricional.

> "A Prefeitura tem uma falha quanto a isto [capacitar pessoas]. As pessoas chegam e não estão preparadas para o que elas vão lidar. É um processo de interesse, de ler e também de perguntar para as pessoas certas. Tem pessoas que tem interesse na política, elas compreendem a política, os objetivos. Outras estão ali, mas estão apenas ali para desenvolver o que elas são determinadas. (...) Nesta busca de entender não foi só as pessoas da secretaria. Foi importante o contato com outras pessoas. Por exemplo, tem uma dificuldade de dialogar com alimentação escolar e com restaurantes populares, sempre houve isso. Mas o programa de aquisição de alimentos me aproxima dos profissionais do restaurante popular. Eles contribuíram bastante. Parceiros também, a EMATER, por exemplo. Sempre se disponibilizaram a dialogar. Universidade também, em espaços como conferências e seminários. Então não foi só da secretaria" (Entrevistada C).

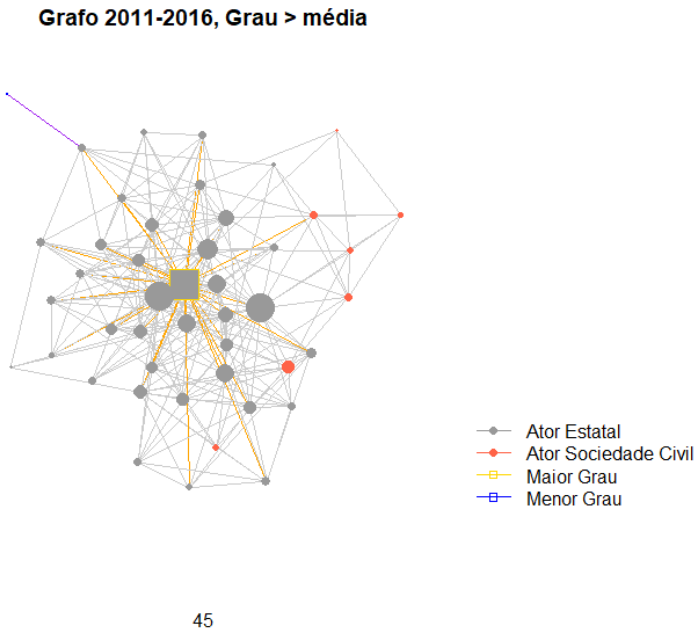
O segundo padrão de atuação foi o enfrentamento institucional. Alguns perfis de servidores mais ativistas chegaram a estabelecer conflitos, questionando abertamente alguns aspectos da gestão com os quais não concordavam. Um evento notável foi a denúncia pública de um servidor comissionado sobre a ausência de condições nos restaurantes populares, que levou à sua demissão[59].

A estrutura revelada na análise de redes para o período (Figura 12) leva à compreensão de que há uma gradativa centralização de conexões em torno a alguns atores. Embora exista a presença de atores da sociedade civil entre o grupo que detém as

[59] Relato narrado pela Entrevistada E.

maiores conexões, seu grau aproxima-se mais do grau médio, denotando certa distância destes atores do centro de tomada de decisões. Os relatos nos auxiliam a compreender, no entanto, que este papel de enfrentamento foi fundamental na reprodução de uma tradição que havia se mostrado bem-sucedida. Ainda assim, cumpre notar que este mesmo conflito passa a assumir novos termos, como a centralidade do custo *per capta* dos programas, que se tornam elementos centrais de monitoramento e indicador de qualidade do gasto em relação à política[60].

Figura 12 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período 2011 a 2016



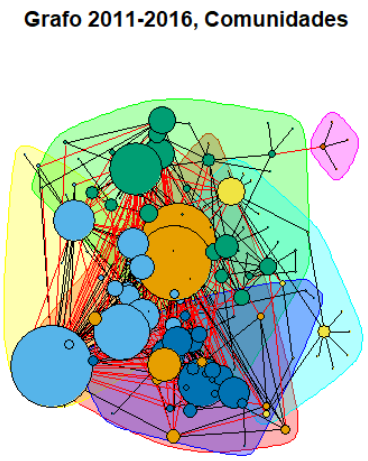
Fonte: Elaboração própria

A análise de comunidades, por sua vez, permite distinguir 05 grupos, evidenciando uma maior fragmentação do que nos episódios anteriores. Os grupos podem ser compreendidos como representantes das áreas temáticas da política. O que se vê é um aumento expressivo do número de pessoas ligadas à área da assistência alimentar, a tal ponto que este grupo se subdivide em duas comunidades: um grupo mais conectado à gestão, que concentra os aspectos gerenciais e licitatórios compreendidos na manutenção dos programas de alimentação escolar e restaurantes populares, e outro grupo mais conectado ao trabalho de qualidade nutricional. Interessante notar que a universidade, no campo da nutrição, estabelece nesta época relações significativas com ambos os grupos, tornando-se um dos pontos de conexão relevante.

[60] Elemento indicado pela Entrevistada K.

Outra comunidade se estrutura em torno do eixo da agricultura familiar, envolvendo servidores públicos da SMASAN e da EMATER, fortemente conectados à sociedade civil. Ainda há uma comunidade que concentra figuras de alto escalão, mostrando certo descolamento do gabinete com as áreas operacionais. Uma última comunidade concentra diversas conexões intersetoriais.

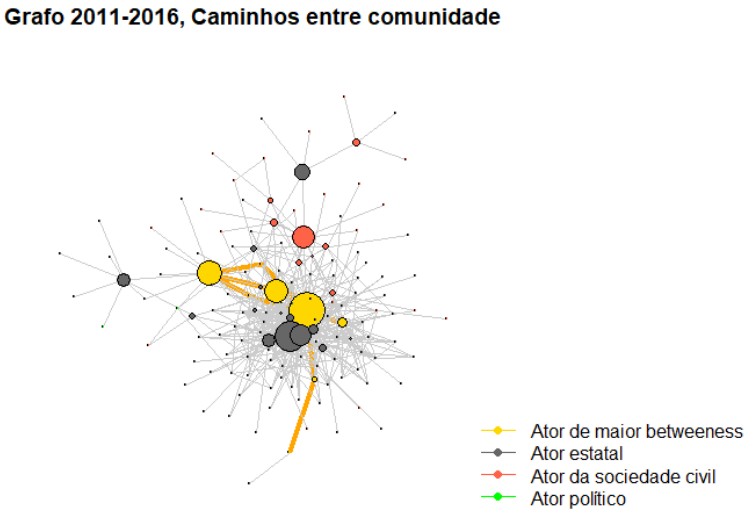
Figura 13 – Comunidades no período de 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria

A percepção de fragmentação da rede é corroborada pela Figura 14, que demonstra: (i) a não existência de uma coalização direta entre as figuras de maior conexão de cada comunidade, como observado nos episódios anteriores; e (ii) a existência de comunidades cujas figurais centrais encontravam-se bastante distante das demais. Esta estrutura acaba por denotar a possível existência de subesquemas de sentidos e significados compartilhados, que se estruturam de forma mais coesa internamente, mas menos integrada (mais fragmentada) do ponto de vista geral. Isto exige mais passos de conexão para que as comunidades possam dialogar.

Figura 14 – Caminhos entre comunidades, período 2011 a 2016



Fonte: Elaboração própria

Por fim, importa demonstrar a importância de mecanismos de enquadramento (*framing*) e reforço crescente (*endowment*) para a manutenção dos programas de segurança alimentar e nutricional no episódio em tela. A estes mecanismos, soma-se certo efeito catraca (*lock-in*), que pode ser visto pela pressão exercida sobre o prefeito Márcio Lacerda para que mantivesse em funcionamento equipamentos de alta sensibilidade para a população, como o Restaurante Popular[61]. O trecho abaixo ilustra esta percepção:

> "o fato dela ser uma política reconhecida reforça um aspecto que garante a sobrevida. Vai se autossustentando. (...) O Márcio foi um prefeito que em nenhum momento ameaçou a política de segurança alimentar. (...) Mas, por quê? Um dos fatores é o sucesso da política internacionalmente. Márcio foi para Milão receber prêmio, várias comissões internacionais vieram a Belo Horizonte conhecer. (...) Talvez não exista nenhuma outra política em Belo Horizonte que seja objeto de investigação de divulgação internacional maior do que a segurança alimentar. Isso mais os prêmios internacionais, os financiamentos, os convênios, as missões, isso cria um ambiente favorável à sustentabilidade da política" (Entrevistada G).

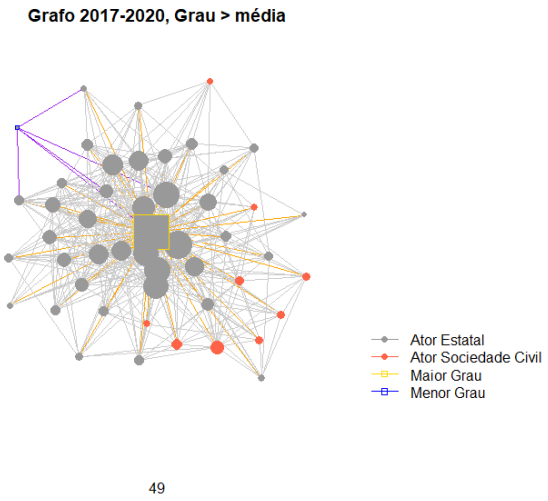
[61] Ver, por exemplo: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/09/02/interna_gerais,443672/bh-podera-ter-um-restaurante-popular-por-regional.shtml, acesso em 26/02/2021. Ou https://www.otempo.com.br/politica/restaurante-popular-e-pauta-1.265348, acesso em 26/02/2021.

4.4 EPISÓDIO 4 (2017 A 2020) – UM RECOMEÇO PARA A SAN EM BH?

> "Por dentro era fragmentado, cada setor agia no nível de autonomia muito grande, mas ao mesmo tempo era um nível de autonomia que não tinha conhecimento do planejamento. (...) A gestão não acompanhava de perto as execuções. Havia desconexão com o que estava acontecendo no Brasil em termos de segurança alimentar. (...) Por outro lado, os trabalhadores que estavam cada um em sua caixinha (...) havia um nível de identidade com a política pública, uma busca por tirar água de pedra" (Entrevistada I).

Se é certo que a política municipal sobreviveu ao seu período de maior desafio contextual, também é certo que o legado de fragmentação constituiu um dos grandes desafios a serem enfrentados no episódio subsequente, compreendido entre 2017 a 2020. Talvez por isso uma das características marcantes da política tenha sido uma nova descentralização de conexões, com a chegada de mais pessoas com relativo grau de influência no grupo que concentra conexões acima da média (Figura 15). Sem embargo, esta estrutura apresenta uma característica muito peculiar: esta descentralização se dá a partir de uma forte figura central, cercada de figuras próximas com conexões significativas. Parece haver, portanto, um *design* organizacional mais hierárquico, a partir de um centro unificado de tomada de decisão, da qual participam outros atores. Chamaremos esta estrutura de "centralização compartilhada".

Figura 15 – Configuração dos atores que detêm maior grau no período de 2017 a 2020

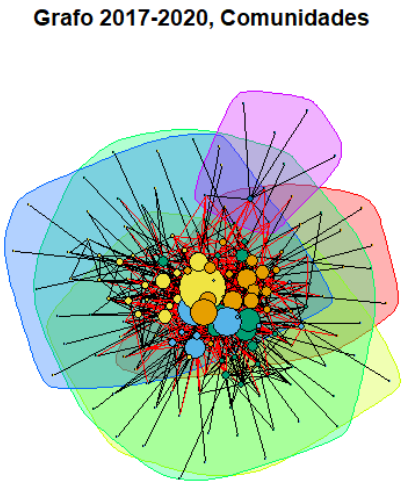


Fonte: Elaboração própria

A noção de decomposição dos problemas trazida pela estrutura organizacional tradicional, no entanto, pode enfrentar certas dificuldades para lidar com aspectos

interdependes comuns a fenômenos complexos (Dryzek, 1983). É o que mostra o estudo das comunidades, que embora tenha reduzido de 5 para 4 grupos relevantes, ainda apresentam forte identidade com subeixos da temática. Ao menos três grupos apresentam tais características: um primeiro grupo fortemente voltado para a assistência alimentar, que logrou unificar gestão com qualidade nutricional, um segundo grupo fortemente identificado com a área de agricultura familiar e urbana, que apresenta grande crescimento, e um terceiro grupo bastante identificado com a execução gerencial por meio de instrumentos de licitação, chamamento público e credenciamento utilizados na política. A figura 16 ilustra este ponto.

Figura 16 – Comunidades no período de 2017 a 2020



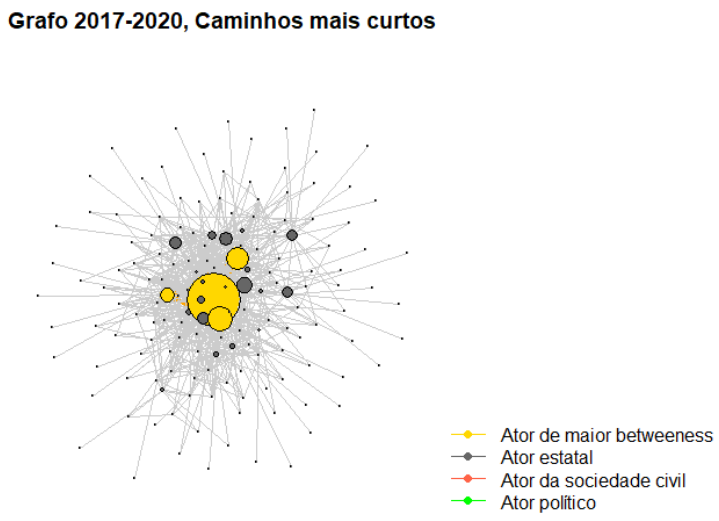
Fonte: Elaboração própria

Um aspecto curioso na comparação das Figuras 13 e 16 diz respeito à pequena comunidade que se forma no canto superior direito da primeira (sombreamento rosa). Trata-se de uma comunidade de integrantes da sociedade civil que se aproximam da temática de segurança alimentar e nutricional a partir da discussão de pautas de política urbana, sobretudo na ressignificação do uso do solo pela agricultura urbana. Embora expoentes desta comunidade tenham estado presentes no momento inicial da SMAB, o grupo perde centralidade ao longo da trajetória subsequente, que acabou por privilegiar aspectos ligados à regulação de mercados e ao consumo alimentar. Sem embargo, o grupo permanece unido sobretudo em parcerias da universidade com a sociedade civil.

Em 2017, uma representante deste grupo é chamada para assumir um cargo de direção na área de agricultura urbana e familiar da SUSAN. Assim, a comunidade que era apenas marginal no episódio de 2011 a 2016 funde-se com a comunidade de servidores já existente na prefeitura de Belo Horizonte, dando um renovado enfoque agroecológico ao eixo de produção da política de SAN no município. Esta sucessão de eventos mostra, uma vez mais, o poder das conexões fracas (Granovetter, 1973) para a difusão de iniciativas inovadoras. Também revela a importância da sociedade civil e da universidade na preservação e melhoria de determinados repertórios de políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A centralização compartilhada, por sua vez, permitiu novo estabelecimento de coalização entre as figuras de maior conectividade de cada comunidade (Figura 17). Isto denota novamente mecanismos de *brokerage* importantes para garantia de uma coesão em torno do resgate de uma imagem, ou como aqui estamos chamando, de uma estrutura compartilhada de sentidos e significados para a política pública de segurança alimentar.

Figura 17 – Caminhos entre comunidades, período 2017 a 2020



Fonte: Elaboração própria

Com efeito, a situação mais recente parece emular em alguma medida o momento inicial de formação da SMAB. O resgate da política pública almejado neste

último período, no entanto, não conta com um ambiente de construção de políticas sociais favorável como o do início da década de 90, nem tampouco com uma agenda interna que lhe permita a mesma quantidade de recursos disponíveis à época. Isso significa que os mecanismos de reforço crescente ainda se fazem necessários, embora seja plausível presumir que também estes devem ser renovados, pois pode haver certa perda de vigor ao longo dos anos. Granovetter (1973) refere-se ao fenômeno de perda de credibilidade de informações como efeito de amortecimento (*dampening*).

Outro ponto relevante é que em vez de lidar com uma estrutura em formação, os atores atuais possuem a necessidade de comunicar-se com comunidades bem estabelecidas, que com maior ou menor medida carregam visões específicas e manipulam instrumentos de forma autônoma. Ademais, parte dos servidores que conduziram diversos eventos de superação de desafios ao longo da trajetória da segurança alimentar e nutricional encontram-se muito próximo do fim de suas carreiras, sendo que alguns já se aposentaram. Este fato aponta para a necessidade de uma renovação de parcela considerável da equipe.

Finalmente, e ainda em relação ao contexto externo da política pública, parece coerente afirmar que ambas as estabilizações – política e monetária – que apresentaram importantes aspectos de estabilização contextual no momento de criação da SMAB estão, no mínimo, ameaçadas. Neste cenário expectativas de indução de coordenação por parte do Governo Federal giram tão somente em torno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de seu repasse para a aquisição de alimentos para alimentação escolar. Ainda assim, também esta atuação altamente institucionalizada não se encontra isenta de conflitos. Recentemente, ademais, a readequação de alguns serviços para adaptar-se ao contexto de pandemia impôs desafios ainda mais significativos.

Todos estes fatores reforçam o caráter permanentemente complexo dos problemas enfrentados pela política de SAN. As incertezas decorrentes não habilitam qualquer previsão sólida a respeito da trajetória futura da segurança alimentar em Belo Horizonte. Isso reforça que as dinâmicas de mudança e continuidade em política pública não devem ser vistas a partir de leituras determinísticas e estáticas. Ao contrário, costumam constituir-se de processos contextualmente situados cujo fim é aberto.

4.5 AS DINÂMICAS DE MUDANÇA E PERMANÊNCIA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE BELO HORIZONTE: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS MECANISMOS

Vista em perspectiva, a trajetória da segurança alimentar no município de Belo Horizonte é um caso exitoso de continuidade e institucionalização de política pública. Olhada mais de perto, no entanto, tal trajetória revela-se repleta de mudanças, ameaças, problemas, acasos, decisões criativas, aprendizagens coletivas e reproduções habituais. A presente análise buscou nos aspectos estruturais e processuais desta trajetória buscou compreender algumas das dinâmicas de mudança e estabilidade de políticas públicas.

Do ponto de vista estrutural, os principais aspectos podem ser encontrados na tabela 4, abaixo.

Tabela 4 – Principais aspectos estruturais presente na trajetória de SAN em BH (1993 a 2020)

	1993-2001	2002-2010	2011-2016	2017-2020
Tamanho (N)	77	102	142	155
Díades (bilateralidade)	12624	23216	56653	88238
Triângulos abertos (conexão fraca)	2781	3013	6938	14654
Triângulos fechados (transitividade)	238	286	757	2434
Conexão forte / conexão fraca	8,6%	9,5%	10,9%	16,6%
Grau Médio	6,55	5,9	7,32	10,53
Diâmetro	6	7	7	4
Número de Comunidades	3	5	5	4
Homofilia	0,14	0,17	0,37	0,17
Clustering	0,2	0,22	0,25	0,33
Densidade do grau				

Fonte: Elaboração própria

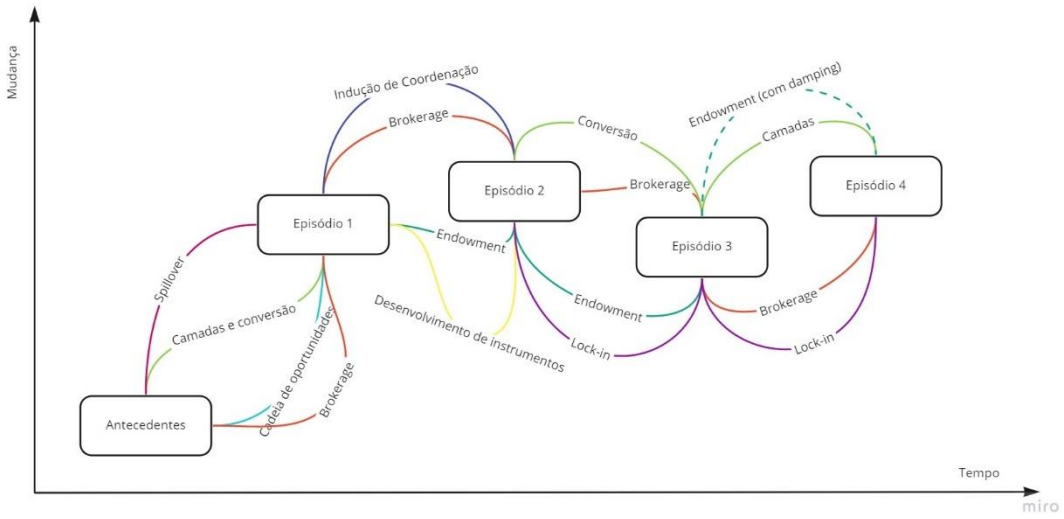
Pode-se notar que ao longo da trajetória a rede que compreende a política pública torna-se mais centralizada e coesa. Tal coesão, no entanto, não chega a elevar demasiadamente o indicador de transitividade, mostrando que ao longo de todo o período as conexões fracas foram fundamentais para garantir difusão de informações e aprendizagens ao redor da estrutura. A centralização, no entanto, parece ser uma característica de *design* para lidar com a complexidade dos problemas apresentados,

bem como com a crescente especialização das comunidades que foram se constituindo no interior da política.

Importa destacar o significativo aumento do indicador de homofilia durante o episódio 3. Esta homofilia foi medida entre conexões do estado e da sociedade civil. Isso mostra que durante este período a segurança alimentar se tornou mais ensimesmada, reduzindo a política de proximidade que havia promovido nos episódios anteriores. Já no episódio 4, mais recente, a homofilia torna-se novamente mais baixa. O mesmo ocorre com o diâmetro. Isto significa que as extremidades da rede ficam mais próximas, indicando a ampliação da intersetorialidade (conexão com as fronteiras) como meio de expansão da política.

Já do ponto de vista processual, a Figura 18 traz os principais mecanismos causais encontrados na trajetória.

Figura 18 – Mecanismos causais de conexão entre os episódios



Fonte: Elaboração própria

Pode-se perceber que diversos mecanismos conectam os distintos momentos da política pública. Conforme esperado, a maioria destes mecanismos produzem um efeito de dilatação na legitimação, na imagem e nas capacidades da política. Noutras palavras, os efeitos combinados dos diversos mecanismos conduziram a um reforço positivo das ações da política ao longo do tempo.

Isso não significa, como se viu, que a existência de mecanismos de reforço adveio de um efeito natural da ação política ao longo do tempo, nem foi motivo suficiente para sua manutenção e sobrevivência. Para este trabalho, a mudança de política é o resultado emergente de múltiplos microprocessos. Como tal, é semi-deliberada, pois parcialmente derivada de ações intencionais em disputa ou cooperação, e parcialmente resultantes da cadeia estrutural (redes) ou desdobramentos temporais (mecanismos sociais), independentes da vontade de um indivíduo, grupo ou coletividade. Tais processos são ainda permeados de significado, desdobrando-se em novos propósitos, ações e interações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos pelos quais reinvindicações sociais, demandas políticas e conteúdos técnico-gerenciais traduzem-se em políticas públicas intrigam há décadas mentes de cientistas minuciosas, praticantes astutas, ativistas aguerridas e políticas habilidosas. Ainda que não exista resposta definitiva – como poderia haver? – distintas linhagens de brilhantes trabalhos nos auxiliam a guiar-nos suficientemente através de experiências cotidianas **do** e **no** processo de políticas públicas.

O presente estudo não é presunçoso a ponto de pretender elaborar sobre tais linhagens. Ao contrário, parte-se aqui de um objetivo bem mais modesto, embora não menos nobre. Estas linhas dedicam-se a oferecer um laborioso esforço de coleta e análise científica em prol do teste de possíveis dinâmicas de mudança de políticas públicas, baseadas em modelos desenvolvidos alhures e que se tornaram canônicos na literatura especializada.

Ao fazê-lo, entretanto, admite-se uma pretensão: o de produzir ciência de forma cumulativa. É por esta razão que o trabalho aspirou promover mais um diálogo do que uma oposição entre teorias. A realidade social é por demais complexa para ser apreendida por explicações excessivamente cândidas. E as substâncias cotidianas revolucionam sem que sejam notadas pelas formas imperturbáveis.

Mais plausível, portanto, parece ser a aposta no revelar causal do agir social, técnico e político. E por que não terminar perguntando-se se todos eles não descrevem, no fim das contas, um mesmo agir? Não um agir único, de um jogo único. Nunca houve um só jogo na cidade. Mas um mesmo movimento que se projeta simultaneamente em tantos jogos um agente conscientemente participe, e quantos mais tome parte sem que ao menos perceba.

A trajetória da política de segurança alimentar aqui analisada não pode ser compreendida como obra de um grande gênio: um *mastermind* capaz de antecipar todas as ameaças e agarrar-se a todas as oportunidades. Tampouco parece caber-lhe a explicação oposta, isto é, que não foi obra de gênio nenhum: apenas um concatenar de eventos sucessivamente dependentes e desprovidos de anima.

A trajetória relatada nestas páginas adequa-se mais a uma sequência de ações intencionais, cujo desdobrar espaço-temporal flui por múltiplas linhas simultâneas de

promoção de sentidos, significados e novas ações, que agregadas produzem resultados não-lineares e semi-deliberados.

Eis a pretensão de diálogo. Sob a égide do pragmatismo e o afastamento das disjuntivas. Teoria e prática, agência e estrutura conformam-se relacionalmente no agir desdobrado e concatenado. E arquétipos fundadores de modelos teóricos podem reunir-se em ampliação da capacidade explicativa de fenômenos complexos.

Parece-nos, portanto, plausível a convivência de um repertório de soluções desenvolvidas a espera de problemas do empreendedor de políticas públicas de Kingdon (2003), com a lógica de uma *designer* que propõe um experimento de modo a revelar algum aspecto da complexidade circundante (Dryzek, 1983). Parece-nos compatível a ideia de um cientista de políticas públicas cuja percepção abstrata do seu ideal contextual desenvolve-se na medida em que constrói sua própria identidade em fluxo (Lasswell, 1970), com uma cautelosa administradora que ensaia um movimento apenas para testar a reação daqueles que estão à sua volta (Lindblom, 1959). O que importa é que estas ações ocorrem em multivocalidade, cuja síntese encontra abrigo no agir próprio da gestão pública, que opera *no contexto*.

Os relatos aqui coletados permitem abonar positivamente a ideia *kingdoniana* da janela de políticas, como eventos particulares que privilegiam certo tipo de agência. Com efeito, o momento do município de Belo Horizonte no início da década de 90 demonstrou-se extremamente propício para gestar uma política como a de segurança alimentar e nutricional. E, no entanto, não haveria leitura menos realista do que aquela que fosse capaz de afirmar o mesmo para o momento de 2017.

Sim, evidentemente houve uma janela de políticas em 2017. Mas explicar por aí os eventos que levaram à retomada implicaria em fazer um uso tão tautológico do conceito que acabaria por eliminar por completo sua utilidade. Parece-nos mais plausível, portanto, uma explicação que reflita sobre a sobrevivência, mesmo em tempos mais difíceis, da reprodução contínua do ensinar e aprender, do saber-fazer próprio daquilo que se torna permanentemente o que é: a segurança alimentar e nutricional do município de Belo Horizonte.

Tal ensinar e aprender revela-se na mentoria a novos entrantes, mas também na bricolagem peculiar de quem ressignifica um instrumento para superar mais um desafio

e chegar ao fim do mês. Ou mesmo no ato de agarrar-se ao hábito, de fazer o que se sabe, como sempre foi feito, em face de novas situações que geram incerteza. Ou ainda no salto para a oportunidade ao lado, na complementação da trajetória pessoal em outras estruturas – sociedade civil, academia – que, no entanto, voltam a se encontrar mais adiante, fertilizando-se de forma cruzada.

Assim, a trajetória de estabilidade da política de segurança alimentar e nutricional expressa-se mais precisamente por uma sucessão de mudanças. A política permanece, mas permanece em fluxo. Vacâncias foram produzidas e aproveitadas, coalizões foram promovidas, instrumentos foram apropriados e ressignificados, narrativas foram criadas, soluções aportaram de desafios enfrentados por outras políticas públicas e atuações se tornaram tão amplamente aceitas que interrompê-las só poderia ser visto como um profundo contrassenso.

De maneira que há dependência de trajetória, como apontou Machado (2006), mas também há conflito de ideias e paradigmas, como revelam Tomazini e Leite (2016) e Aranha (2020). Há virtudes e problemas gerenciais, como aponta Silva (2014), assim como há elementos habilitadores e inibidores no âmbito da implementação, captados pelo olhar etnográfico de Mendonça e Rocha (2015). Há, evidentemente, instituições, mas não abstratas ou impessoais: em ação (Schmidt *et al*., 2020).

É certo que as trajetórias reconstruídas se projetam a partir do sucesso ou fracasso que lhes é atribuído *a posteriori*. E, no entanto, não há previsão que resista à prova do tempo. O presente é muito mais surpreendente, porquanto evoca passado e futuro em prol da superação de seus desconsolos. O presente é a ação. Múltipla, multivocal. Em si e em seus efeitos. É, portanto, fluxo, processo.

Compreender como esta ação se agrega e se desdobra é uma tarefa só resolvida aqui em uma porção ínfima. Avançar sobre este entendimento causal é tarefa que se projeta para outros estudos. Precisamente por isso, ajuíza-se estes dados conscientemente de suas limitações, que são muitas. Convém destacar três, cuja superação parece ser particularmente importante.

A primeira limitação, de ordem teórica, revela-se na medida em que o trabalho não retroagiu suficientemente no tempo para explorar em profundidade a tradição intelectual do pragmatismo, de cujo bálsamo são esperados efeitos quase alquímicos. A

segunda, de ordem metodológica, mostra-se na insuficiência dos métodos utilizados para captar a dimensão da linguagem, que parece ser central para avançar no entendimento processual de *policy*. A terceira, de ordem analítica, manifesta-se pela ausência de um tratamento mais adequado da categoria "burocracia", que espreita a análise em diversos momentos, sem nunca ser propriamente nomeada.

Há de haver, finalmente, certo estranhamento no recrutar de ideias oriundas de corpos teóricos distintos, principalmente aos leitores de tradições mais disciplinares. Mas as Públicas, talvez por formarem um campo tão substantivo a ponto de ser-lhes necessário prescindir dos seus próprios, acostumaram-se à mediação de mundos aparentemente irreconciliáveis.

Este estudo é um tributo ao trabalho incansável de centenas de pessoas que com suas ações buscaram assegurar que a política de segurança alimentar e nutricional respondesse aos desafios que se lhe apresentaram em cada momento, construindo – consciente e inconscientemente – os processos que levaram ao fenômeno estudado.

REFERÊNCIAS

Abbott, A. (1997). Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. *Social Forces*, Vol. 75, No. 4, pp. 1149-1182.

_____. (2001). *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. (2005). Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions. *Sociological Theory*, 23(3), 245–274. https://doi.org/10.1111/j.0735-2751.2005.00253.x

_____. (2007). Mechanisms and Relations. *Sociologica*, 2: 2-22.

Abers, R.; Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, n.2, pp. 325 a 357.

Alvim, D. H. (2016). *Mobilizações contra a fome no Brasil: 1978-1988*. Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

Andrades, T. O., & Ganimi, R. N. (2007). Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. *CES Revista*: Juiz de Fora.

Ansell,C., Bichir,R., & Zhou,S. (2016). Who Says Networks, Says Oligarchy? Oligarchies as "Rich Club" Networks. *Connections*, 36(1), 20-32.doi:10.17266/35.2.2.

Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7), pp. 1079–1112.

Aranha, A (2020). *Estado Em Ação: Ideias, Atores e Instituições no Enfrentamento da Fome e da Extrema Pobreza no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV.

Atkinson, M. M. (2011) Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. *Policy and Society* 30: 9–18.

Barnes, J. A. (1969). Graph Theory and Social Networks: A Technical Comment on Connectedness and Connectivity. *Sociology*, 3(2), 215–232. https://doi.org/10.1177/003803856900300205.

Barrancos, D. (2017). Mi recorrido hasta la historiografía de las mujeres. *Descentrada*, 1 (1).

Barros, M.S.C., & Tartaglia, J. C. (2003). A política de alimentação e nutrição no Brasil: Breve histórico, avaliações e perspectivas. *Alim. Nutr.*, Araraquara, v.14, n.1, p. 109-121.

Barros, M., & Costa, V. (2016). A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 23.

Barabasi, A., & Albert, R. (1999). Emergence of Scaling in Random Networks. *Science* 286, 509-512.

Barzelay, M., & Gallego, R (2010) The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain: symposium introduction. *Governance* 23, 209–223.

_____. (2006). From 'New Institutionalism' to 'Institutional Processualism': Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance* 19: 531–558.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.

Belik, W. (2012). A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 19(2): 94-110.

Belik, W., Cunha, A. R. A. A, & Costa, L. A. (2012). Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 38, jan./jun., pp: 107-132.

Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Burlandy, L. (2007). Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1441-1451.

Campbell, J. L. (2010). *Institutional reproduction and change*. In G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen and R. Whitly (eds**),** *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, New York: Oxford University Press, pp. 87–115.

_____. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28:1, 21-38.

_____. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

Chappell, M. (2018). *Beginning to End Hunger: Food and the Environment in Belo Horizonte, Brazil, and Beyond*. Oakland, California: University of California Press.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi:10.2307/2392088

Coleman, J., Katz, E., & Menzel, H. (1957). The Diffusion of an Innovation Among Physicians. *Sociometry*, 20(4), 253-270. doi:10.2307/2785979

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). (1994). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Relatório Final. Brasília: CONSEA..

Cunha, A.R.A.A & Lemos, M. B. (1997). Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 28.

Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics and welfare*. New York: Harpers.

Davis, J. A., & Leinhardt, S. (1967). The Structure of Positive Interpersonal Relations in Small Groups. *Mimeo*. Disponível em: https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED024086.pdf.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review* 48 (2): 147-160.

Dryzek, J. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-367. doi:10.1017/S0143814X00007510

_____. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781139173810

Dryzek, J.. &Torgerson, D. (1993). Democracy and the policy sciences: A progress report. *Policy Sci* 26, 127–137. https://doi.org/10.1007/BF00999713

Duijn, M., Snijders, T. & Zijlstra, B. (2004). p2: A random effects model with covariates for directed graphs. *Statistica Neerlandica*. 58. 10.1046/j.0039-0402.2003.00258.x.

Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____. (1998). *A Plea for Mecanisms*. In: P. Hedström & R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* (Studies in Rationality and Social Change, pp. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511663901.001

Emirbayer, M. (1997). Manifesto for a Relational Sociology. *American Journal of Sociology* 103:281–317.

Erdös, P. & Rényi, A. (1960) On the Evolution of Random Graphs. *Publication of the Mathematical Institute of the Hungarian Academy of Sciences*, 5, 17-61.

Gel, Y. R., Lyubchich, V. & Ramirez, L. R. (2017). Bootstrap quantification of estimation uncertainties in network degree distributions. *Scientific Reports*, 7/5807. DOI:10.1038/s41598-017-05885-x.

Goldenberg A, Zheng A.X., Fienberg S.E. & Airoldi E.M. (2009). A survey of statistical network models. *Foundations and Trends in Machine Learning*, 2:129–233.

Goodin, R. E. (1996). *Institutions and their design*. Pp. 1–53. Goodin [Ed.] In: *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Graham, D. W. (2021), "Heraclitus", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer Edition), Edward N. Zalta (ed.), forthcoming URL = <https://plato.stanford.edu/archives/sum2021/entries/heraclitus/>.

Granovetter M (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *Am J Sociol* 91:481–510.

_____. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

_____. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American J. Sociology*, 83(6), pp: 1420–1443.

_____. (1992). Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis. *Acta Sociologica*, 35(1), 3–11. https://doi.org/10.1177/000169939203500101

Gross, N. (2009). A Pragmatist Theory of Social Mechanisms. *American Sociological Review*, 74(3), 358–379. https://doi.org/10.1177/000312240907400302

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44: 936–957.

Harary, F., Norman, R. Z., & Cartwright, D. (1965). *Structural Models: An introduction to the theory of directed graphs*. New York: Wiley.

Heclo, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment, in A. King (ed). *The New American Political System*. Washington DC: American Enterprise Institute, pp. 87-124.

Hedström, P., & Swedberg, R. (1998). *Social mechanisms: An introductory essay*. In P. Hedström & R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* (Studies in Rationality and Social Change, pp. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511663901.001

Hedström, P., & Ylikoski, P. (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*. 36. 10.1146/annurev.soc.012809.102632.

Holland, P. W. & Leinhardt, S. (1977). A dynamic model for social networks. *Journal of Mathematical Sociology*, 5(1):5–20.

Howlett, M., & Migone, A. (2011). Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. *Policy and Society* 30: 53–62.

Instituto de Cidadania. (2001). *Uma Proposta De Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, Projeto Fome Zero, São Paulo, SP.

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

Jaccoud, L., Hadjab, P.D. & Chaibub, J.R.. (2009). Assistência social e segurança alimentar: Entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*. 1. 175-250.

Candel, J. J. L. (2020). What's on the menu? A global assessment of MUFPP signatory cities' food strategies, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 44:7, 919-946, DOI: 10.1080/21683565.2019.1648357

Kingdon, J. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions.* London: Sage.

Kumar, R., Raghavan, P., Rajagopalan, S., Sivakumar, D., Tomkins, A. & Upfal, E. (2000). Stochastic models for the web graph. *Proceedings of the 41st Annual Symposium on Foundations of Computer Science*, pp. 57–65.

Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation*. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences* (pp. 3–15). Stanford: Stanford University Press.

_____. (1970). The emerging conception of policy sciences. *Policy Sciences* 1: 3-14.

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

Lee, Y.; Lee, I. & Feiock, R. (2012). Interorganizational Collaboration Networks in Economic Development Policy: An Exponential Random Graph Model Analysis. *Policy Studies Journal*. 40. 10.1111/j.1541-0072.2012.00464.x.

Lindblom, C. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19, 79–88.

_____. (1977). Politics and markets: The world's political economic systems. New York: Basic Books.

_____. (1979). Still muddling, not yet through. Public Administration Review, 39, 517–526.

_____. (1980). The Policy Making Process. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.

_____. (1990). Inquiry and change: The troubled attempt to understand and shape society. New York: Yale University Press.

Machado, M. (2006). *Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos/SP: Uma visão sobre continuidade e mudança*. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

Mafra, L. A. S. (2004). *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). *A theory of gradual institutional change*. In J. Mahoney & K. A. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Maluf, S. Menezes, F., & Valente, F. (1996). Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, Vol IV, Campinas, pp. 66-88.

March, J.G.. & Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52: 943-69.

_____. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 121-142. https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010

_____. (2011). Elaborating the "New Institutionalism". In: Goodin, R. E. [Ed.] *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press

Marques, E. (2012). State Institutions, Power and Social Networks in Brazilian Urban Policies. *Latin American Research Review*, Vol. 47, n. 2, pp. 27-50.

Mendonça, M & Rocha, C. (2015). Implementing national food policies to promote local family agriculture: Belo Horizonte's story, *Development in Practice*, 25:2, 160-173, DOI: 10.1080/09614524.2015.1002454

Monteiro, T. W. N. G. (2015). *'Como pode um povo vivo viver nesta carestia': o movimento do custo de vida em São Paulo (1973-1982).* Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.8.2016.tde-11032016-132815.

Neto, A.L. (2011). Modernização, crise e protesto popular: a questão do abastecimento nos anos 50. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História* – ANPUH, São Paulo.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Padgett, J. & Ansell, C. (1993). Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. *American Journal of Sociology*, 98(6), 1259-1319.

Palmeira, M. (1989). Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos Avançados*, 3(7), 87-108. https://doi.org/10.1590/S0103-40141989000300006.

Peixoto, M. (2008). *Extensão Rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação*. Texto para Discussão nº 48. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília.

Pettigrew, A. (1997). What is a Processual Analysis? *Scandinavian Journal of Management* 13: 337–348.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Robins, G., Lewis, J. & Wang, P. (2012). Statistical Network Analysis for Analyzing Policy Networks. *Policy Studies Journal*, 40(3), pp. 375-401. doi:10.1111/j.1541-0072.2012.00458.x.

Roberts, A. (2018). The Aims of Public Administration: Reviving the Classical View, *Perspectives on Public Management and Governance*, Volume 1, Issue 1, pp. 73–85.

Rocha, C., & Lessa, I. (2009). Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil, *International Planning Studies*, 14:4, pp. 389-400.

Rhodes, R.A.W. (1990). "Policy Networks: A British Perspective". *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), pp. 292-316.

_____. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

Rosa, A. V. (1998). *Agricultura e Meio Ambiente*. São Paulo: Atual.

Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.

Santos, S.M.C. (2000). Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte. IN: Farah, M. F. S., Barboza, H. B. [Orgs.]. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Schmitt, C. J.; Porto, S. I. & Monteiro, D. Lopes, H. R. (2020). Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. *Estudos Sociedade e Agricultura*: 28 (2), pp. 312-338.

Silva, A. C. da. (1995). De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*, 9(23), 87-107.

Silva, J. G. (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP. Ed. UNICAMP/IE.

Silva, J. G., Belik, W., & Takagi, M. (2006) *Os Desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil*. In: *A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Cimadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Silva, S. P. (2014). A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. *TD 1953*. Brasília: IPEA.

Simon, H. A. (1969). The sciences of the artificial. The MIT Press.

_____. (1947) [1947]. *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. Macmillan, New York. 4th edition: The Free Press.

Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 3-43.

_____. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Snijders, T. A. B. (2005). Models for longitudinal network data. In: Carrington, P. J., Scott, J. & Wasserman, S. S. [Eds.]. *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge University Press, New York.

_____. (2006). Statistical methods for network dynamics. In Luchini, S. R. et al., [Eds.]. Proceedings of the XLIII Scientific Meeting, Italian Statistical Society, pp. 281–296, Padova: CLEUP.

Takagi, M. (2006). *A implantação da politica de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 208p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286223

Tilly, C. (2001a). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, Vol. 4.

_____. (2001b). *The Historical Analysis of Political Processes*. Pp. 567–88 In *Handbook of Sociological Theory*, edited by J. Turner. New York: Springer.

_____. (2005). Popular Contention in Great Britain 1758-1834. Colorado: Paradigm Publisher.

Tomazini, C. G., & Leite, C. K. S. (2016). Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30.

Torgerson, D. (1985). Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences* 18, 241–261.

Varone, F., Ingold, K. & Fischer, M. (2019). Policy Networks and the Roles of Public Administrations: Making the State Work Successfully. In: Ladner, A., Soguel, N., Emery., Weerts. & Nahrath, S. (eds.), *Swiss Public Administration, Governance and Public Management*. Palgrave, Macmillan.

Vasconcellos, A. B. P. A., & Moura, L. B. A. (2018). Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública* 2018; 34(2).

Vasconcellos, M. P. C. (1999). *Os (des) caminhos da formação sanitária e os direitos sociais: uma reflexão a partir da Escola de Saúde de Minas Gerais*. Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Vasconcelos, F.F.A.G. (2005). Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. Campinas/SP: v.18, nº 4.

Viveiros, A. (2016). *O processo de criação do Curso de Nutrição (1999-2004) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).* Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais.

Wasserman, S., & Pattison, P. (2000). *Statistical Models for Social Networks*. In: Kiers, H. A. L, Rasson, J. P., Groenen, P. J. F., Schader, M. [Eds]. *Data Analysis, Classification and Related Methods*. Springer.

White, H. C. 1970. *Chains of Opportunity*. Harvard University Press.

_____.1992. *Identity and Control*. Princeton University Press.

APÊNDICE A – SURVEY RELACIONAL

Redes de Institucionalização da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte - Período 1993 a 2001

Prezado respondente. Esta é um pesquisa sobre redes de políticas públicas, parte integrante da dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas, na Universidade de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. Fernando de Sousa Coelho. Todos os nomes presentes foram coletados em publicações do Diário Oficial de Belo Horizonte ou em pesquisas acadêmicas ou ainda indicados por respondentes prévios. Todas as informações disponibilizadas neste questionário estarão sob sigilo, conforme termo enviado no anexo do e-mail. No trabalho final, aparecerá apenas pontos e conexões, conforme ilustração acima. O questionário possui 4 seções, cada uma com um período da política. O tempo médio de preenchimento é de 5 minutos, por seção.

1ª Seção:

Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB

IMPORTANTE: Caso você não identifique nenhuma relação com a política de SAN neste período de 1993 a 2001, por favor pule para a próxima sessão.

*Obrigatório

1. Qual o seu nome completo? *

_____

2. A qual filiação você pertencia ativamente no período de 1993 a 2001?

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Carreira do Serviço Público
- [ ] Organização da Sociedade Civil
- [ ] Movimento Social
- [ ] Partido Político
- [ ] Universidade (docência/pesquisa)
- [ ] Categoria Profissional
- [ ] Empresa Privada
- [ ] Beneficiário da Política Pública de Segurança Alimentar

Outro: [ ] _____

3. Qual era a sua principal esfera de atuação no período de 1993 a 2001?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Poder Executivo - órgão gestor da política de SAN
- ( ) Poder Executivo - outros órgãos
- ( ) Poder Legislativo
- ( ) Poder Judiciário
- ( ) Órgão de Controle Externo
- ( ) Sociedade Civil
- ( ) Universidade
- ( ) Conselho ou outra instância participativa
- ( ) Outro: _____

4. Em qual nível federativo?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Municipal
- ( ) Estadual
- ( ) Federal

5. Com qual instância hierárquica você atuava mais frequentemente?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Alto escalão (Chefe de poder, Secretário, Subsecretário, Chefe ou Assessor Especial de Gabinete, Liderança de organização ou movimento)
- ( ) Médio escalão (Chefe ou assessor de setor ou unidade interna da organização)
- ( ) Nível da rua (Atendimento ou contato direto ao público beneficiário)

6. Em qual a temática de Segurança Alimentar você atuava mais frequentemente

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Assistência Alimentar / Alimentação Escolar
- [ ] Restaurantes Populares
- [ ] Abastecimento
- [ ] Agricultura Urbana e/ou Familiar
- [ ] Educação Alimentar e Nutricional
- [ ] Qualificação Profissional
- [ ] Gastronomia

Outro: [ ] _____

7. Marque as pessoas com as quais você possuía relação para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Por favor, sinalize APENAS as relações que considere RELEVANTES à época.

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Adalberto Cardoso
- [ ] Adriana Veiga Aranha
- [ ] Adriano Campos
- [ ] Afonso Damásio Soares
- [ ] Alberto Lauro Batista da Silva
- [ ] Alessandra Eunápio Borges de Paula
- [ ] Ana Maria Perdigão Mello Campos
- [ ] Andrea Tresinari Rubim
- [ ] Ângela Márcia Cury
- [ ] Betinho Duarte
- [ ] Célio de Castro
- [ ] Cherly Nascimento de Lima
- [ ] Cleuza Nogueira Milagre
- [ ] Cléver Alves
- [ ] Crispim Moreira
- [ ] Desidério Junqueira Neto
- [ ] Ely César de Ávila
- [ ] Emerson Duarte Menezes
- [ ] Fernando Antônio do Amaral Santana
- [ ] Gessy Palmeira
- [ ] Gilberto Barrouin Ribeiro
- [ ] Jamil Amim Gallupo Mattar
- [ ] João Ávila Filho
- [ ] José Graziano da Silva
- [ ] José Silva Salomão
- [ ] Lena Lavinas
- [ ] Leonardo Koury Martins
- [ ] Leonardo Coelho da Silva
- [ ] Lúcio Aparecido Souza e Silva
- [ ] Luiz Fernando Monteiro Ribeiro
- [ ] Luiz Soares Dulci
- [ ] Magda Maria Prates Coelho
- [ ] Manoel Messias Ramos Santos
- [ ] Marcelo Rezende Monteiro
- [ ] Maria Ângela Girioli
- [ ] Maria Ângela Madeira
- [ ] Maria Aparecida Rodrigues de Miranda

- [ ] José Silva Salomão
- [ ] Lena Lavinas
- [ ] Leonardo Koury Martins
- [ ] Leonardo Coelho da Silva
- [ ] Lúcio Aparecido Souza e Silva
- [ ] Luiz Fernando Monteiro Ribeiro
- [ ] Luiz Soares Dulci
- [ ] Magda Maria Prates Coelho
- [ ] Manoel Messias Ramos Santos
- [ ] Marcelo Rezende Monteiro
- [ ] Maria Ângela Girioli
- [ ] Maria Ângela Madeira
- [ ] Maria Aparecida Rodrigues de Miranda
- [ ] Maria Cristina Dulci Barbosa
- [ ] Maria José Silveira Pessôa
- [ ] Maria Regina Nabuco
- [ ] Mariangela de Avelar Andrade
- [ ] Marílio Malaguth Mendonça
- [ ] Marinella Avelar Pinho Simões Rozensvaig
- [ ] Maurício Borges Lemos
- [ ] Maurício Pereira Santos
- [ ] Moisés Machado
- [ ] Neila Batista
- [ ] Osvaldo Silva Filho
- [ ] Patrus Ananias de Sousa
- [ ] Paulo de Jesus
- [ ] Paulo Emílio Coelho Lott
- [ ] Paulo Roberto Paixão Bretas

- [ ] Paulo Otávio Rodrigues Pinto
- [ ] Paulo Wilke de Andrade
- [ ] Renato Sérgio Jamil Maluf
- [ ] Ricardo Evangelista
- [ ] Rogério Colombini Moura Duarte
- [ ] Rogério Ferreira Cabral
- [ ] Telma Elita Fonseca Ferreira
- [ ] Vera Lélis
- [ ] Wilde Barbosa Rabelo
- [ ] Zoraya Bernardete de Souza

8. Por favor indique outras pessoas com as quais você possuía relação relevante para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte e que não figuram na lista cima

Período 2002 a 2010

2ª Seção

Secretaria Municipal de Política de Abastecimento
Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento - SMAAB

Obs: Caso você não identifique nenhuma relação com a política de SAN em BH neste período de 2002 a 2010, por favor pule para a próxima sessão.

9. A qual filiação você pertencia ativamente no período de 2002 a 2010?

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Carreira do Serviço Público
- [ ] Organização da Sociedade Civil
- [ ] Movimento Social
- [ ] Partido Político
- [ ] Universidade (docência/pesquisa)
- [ ] Categoria Profissional
- [ ] Empresa Privada
- [ ] Beneficiário da Política Pública de Segurança Alimentar

Outro: [ ] _____

10. Qual era a sua principal esfera de atuação no período de 2002 a 2010?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Poder Executivo - órgão gestor da política de SAN
- ( ) Poder Executivo - outros órgãos
- ( ) Poder Legislativo
- ( ) Poder Judiciário
- ( ) Órgão de Controle Externo
- ( ) Sociedade Civil
- ( ) Universidade
- ( ) Conselho ou outra instância participativa
- ( ) Outro: _____

11. Em qual nível federativo?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Municipal
- ( ) Estadual
- ( ) Federal

12. Com qual instância hierárquica você atuava mais frequentemente?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Alto escalão (Chefe de poder, Secretário, Subsecretário, Chefe ou Assessor Especial de Gabinete, Liderança de organização ou movimento)
- ( ) Médio escalão (Chefe ou assessor de setor ou unidade interna da organização)
- ( ) Nível da rua (Atendimento ou contato direto ao público beneficiário)

13. Em qual a temática de Segurança Alimentar você atuava mais frequentemente

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Assistência Alimentar / Alimentação Escolar
- [ ] Restaurantes Populares
- [ ] Abastecimento
- [ ] Agricultura Urbana e/ou Familiar
- [ ] Educação Alimentar e Nutricional
- [ ] Qualificação Profissional
- [ ] Gastronomia

Outro: [ ] _____

14. Marque as pessoas com as quais você possuía relação para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Por favor, sinalize APENAS as relações que considere RELEVANTES à época.

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Adilana de Oliveira Rocha Alcântara
- [ ] Adriana Maria Brandão Penzim
- [ ] Adriana Veiga Aranha
- [ ] Afonso de Liguori Oliveira
- [ ] Alberto Antoniazzi
- [ ] Alberto Lauro Batista da Silva
- [ ] Alcely Viana Costa
- [ ] Aloísio Henrique Guimarães
- [ ] Ana Cristina Lobo
- [ ] Antônio João de Freitas
- [ ] Aurea Candida dos Santos
- [ ] Áurea Cristina Damasceno
- [ ] Beatriz Leandro de Carvalho
- [ ] Bernadete Nemésio de Barros
- [ ] Betinho Duarte
- [ ] Bruno Burgarelli Albergaria Kneipp
- [ ] Carlênia Alves Silva
- [ ] Carlos Henrique Siqueira
- [ ] Carlos Nunes Senra
- [ ] Carlos Roberto Rodrigues
- [ ] Célio Moreira
- [ ] Cesar Pereira Vanucci
- [ ] Charles Lotifi
- [ ] Cherly Nacimento de Lima
- [ ] Cleusa Nogueira Milagres
- [ ] Cléver Alves
- [ ] Danilo Alves Santana
- [ ] Darci Ferreira Bedetti
- [ ] Dirlene Diniz Mendes
- [ ] Eder Macedo Melo
- [ ] Edmar Guariento Gadelha
- [ ] Edna Arthuso
- [ ] Élido Bonomo
- [ ] Ely César de Ávila
- [ ] Emerson Duarte Menezes
- [ ] Eugênio Luiz de Oliveira
- [ ] Euler João Geraldo Silva
- [ ] Faustina Maria de Oliveira
- [ ] Fernando Antônio do Amaral Santana
- [ ] Fernando Pimentel
- [ ] Flávio Márcio Leopoldino Duffles
- [ ] Gerney Cavalcante Galvão Filho
- [ ] Gessy Palmeira
- [ ] Giovani Marcelo dos Santos Pimenta
- [ ] Helton Magalhães Marra
- [ ] Hugo Thomé
- [ ] Irma Pires de Oliveira
- [ ] Isa Míriam de Lima
- [ ] Isalete Soares de Arruda
- [ ] Jackline Stevânia Pereira
- [ ] Jamil Amim Galuppo Mattar
- [ ] Janice Salomão de Andrade

- [ ] João Antônio Lima Castro
- [ ] João Ávila Filho
- [ ] Jorge Raimundo Nahas
- [ ] José Ferreira da Crus
- [ ] José Graziano da Silva
- [ ] José Ronaldo Pires do Couto Albuquerque de Morais
- [ ] José Vieira Filho
- [ ] Juliana Santos Duarte
- [ ] Júlio Ribeiro Pires
- [ ] Jussara Passos Ribeiro de Oliveira
- [ ] Léa Lúcia Cecílio Braga
- [ ] Léo Burguês
- [ ] Leonardo Coelho da Silva
- [ ] Levi Geraldo Resende
- [ ] Livia Valeria Paione Baião
- [ ] Luciane Fátima Senra Soares
- [ ] Lúcio Fernando Borges
- [ ] Luiz Alberto Ribeiro Vieira
- [ ] Luziana Brandão Nunes Lanna
- [ ] Manoel Costa
- [ ] Marcelo Lana Franco
- [ ] Márcia Lopes Campbell
- [ ] Marcia Veiga Tôrres
- [ ] Márcio Tadeu Figueiredo
- [ ] Marco Antônio Pepino
- [ ] Marcos Antônio Gonçalves Salomão
- [ ] Maria Ângela Girioli
- [ ] Maria Ângela Pereira dos Santos
- [ ] Maria Beatriz Castro Lisboa
- [ ] Maria Cecília Accioly
- [ ] Maria das Graças Araújo Andrade
- [ ] Maria de Fátima Carvalho
- [ ] Maria Fernandes Caldas
- [ ] Maria José Vieira Féres
- [ ] Maria Lúcia Marques Barcelos
- [ ] Maria Regina Nabuco Brandão
- [ ] Marília Leão
- [ ] Maurício Borges Lemos
- [ ] Maurício Pereira Santos
- [ ] Maurício Vitor Moreira
- [ ] Mauro Morelli
- [ ] Moisés Machado
- [ ] Neide Custódia Vieira
- [ ] Neila Batista
- [ ] Osman Miranda
- [ ] Osvaldo Silva Filho
- [ ] Patrus Ananias
- [ ] Paulo Augusto dos Anjos (Paulão)
- [ ] Paulo de Jesus
- [ ] Paulo Otávio Rodrigues Pinto
- [ ] Pedro Mário Ribeiro
- [ ] Regina Rodrigues de Oliveira
- [ ] Roberto de Lima Vieira
- [ ] Roberto Gonçalves Junqueira
- [ ] Rodrigo de Almeida Pontes
- [ ] Rodrigo Fortes de Magalhães Drummond

- [ ] Rodrigo Perpétuo
- [ ] Rogério Colombini de Moura Duarte
- [ ] Romero Alves Teixeira
- [ ] Ronaldo Cezar Gava
- [ ] Ronaldo Gontijo
- [ ] Sebastião Antônio dos Reis e Silva
- [ ] Sérgio Ferreira da Silva
- [ ] Sérgio Oswaldo de Carvalho Avellar
- [ ] Silvinho Rezende
- [ ] Sinara Chenna
- [ ] Tarcísio Caixeta
- [ ] Valdênia Geralda de Carvalho
- [ ] Vera Lélis
- [ ] Wantuil Bahia da Rocha
- [ ] Welber Leão Vilas Boas
- [ ] Willian Rodrigues Nogueira
- [ ] Zoraya Bernadete de Souza

15. Por favor indique outras pessoas com as quais você possuía relação relevante para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte e que não figuram na lista cima

Período 2011 a 2016	3ª Seção Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional – SMASAN Obs: Caso você não identifique nenhuma relação com a política de SAN em BH neste período de 2011 a 2016, por favor pule para a próxima sessão.

16. A qual filiação você pertencia ativamente no período de 2011 a 2016?

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Carreira do Serviço Público
- [ ] Organização da Sociedade Civil
- [ ] Movimento Social
- [ ] Partido Político
- [ ] Universidade (docência/pesquisa)
- [ ] Categoria Profissional
- [ ] Empresa Privada
- [ ] Beneficiário da Política Pública de Segurança Alimentar

Outro: [ ] _____

17. Qual era a sua principal esfera de atuação no período de 2011 a 2016?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Poder Executivo - órgão gestor da política de SAN
- ( ) Poder Executivo - outros órgãos
- ( ) Poder Legislativo
- ( ) Poder Judiciário
- ( ) Órgão de Controle Externo
- ( ) Sociedade Civil
- ( ) Universidade
- ( ) Conselho ou outra instância participativa
- ( ) Outro: _____

18. Em qual nível federativo?

Marcar apenas uma oval.

- Municipal
- Estadual
- Federal

19. Com qual instância hierárquica você atuava mais frequentemente?

Marcar apenas uma oval.

- Alto escalão (Chefe de poder, Secretário, Subsecretário, Chefe ou Assessor Especial de Gabinete, Liderança de organização ou movimento)
- Médio escalão (Chefe ou assessor de setor ou unidade interna da organização)
- Nível da rua (Atendimento ou contato direto ao público beneficiário)

20. Em qual a temática de Segurança Alimentar você atuava mais frequentemente

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Assistência Alimentar / Alimentação Escolar
- [ ] Restaurantes Populares
- [ ] Abastecimento
- [ ] Agricultura Urbana e/ou Familiar
- [ ] Educação Alimentar e Nutricional
- [ ] Qualificação Profissional
- [ ] Gastronomia

Outro: [ ] _____

21. Marque as pessoas com as quais você possuía relação para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Por favor, sinalize APENAS as relações que considere RELEVANTES à época.

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Adelaide das Graças Gonzaga
- [ ] Adilana de Oliveira Rocha Alcântara
- [ ] Adriana Fernandez Versianni dos Anjos
- [ ] Adriana Junqueira Espíndola Botelho
- [ ] Adriana Keller Coelho
- [ ] Afonso de Liguori Oliveira
- [ ] Alaide Lucia Bagetto Moraes
- [ ] Alberto Lauro Batista da Silva
- [ ] Alexandre de Sousa Monteiro
- [ ] Alexsandra Maria Machado
- [ ] Aline de Freitas Veloso
- [ ] Aline Soleane Carmo Braga
- [ ] Álvaro Pio Júnior
- [ ] Ana Carolina Alves Gomes
- [ ] Ana Carolina Barcellos Guimarães e Faria
- [ ] Ana Luisa Fernandes e Souza
- [ ] Andrea Cabral Araujo
- [ ] Andréa da Silva Queiroz
- [ ] Andréa Ferreira da Silva
- [ ] Andréia Valéria Silva
- [ ] Ângela Pereira de Abreu Diniz
- [ ] Antônio Marcos Toninho Pereira Adelino
- [ ] Aparecida Imaculada Bedeti da Silva
- [ ] Áquila Patrícia dos Reis Vieira

- [ ] Beatriz Leandro de Carvalho
- [ ] Belmiro Alves de Freitas
- [ ] Betannya França Barros
- [ ] Brune Emanuella Benfica Cirilio
- [ ] Caio Vasconcelos de Castro
- [ ] Caio Vieira Vasconcelos
- [ ] Carlos Damião de Oliveira
- [ ] Carlos Henrique Pantusa
- [ ] Carlos Henrique Siqueira
- [ ] Carmelita Damacena
- [ ] Cássio Ferreira Borges
- [ ] Cecília Rocha
- [ ] Clarice Campos Santos
- [ ] Clélia Márcia Costa de Andrade
- [ ] Cleusa Nogueira Milagre
- [ ] Custódio Antônio de Mattos
- [ ] Dakota Djanganga Djumzambe
- [ ] Duílio Silva Campos
- [ ] Edinho Ribeiro
- [ ] Edna Aparecida Cupertino
- [ ] Elenice de Freitas
- [ ] Eline Martins Viana da Costa
- [ ] Emanuelle Cardoso Zibral Santos
- [ ] Emil dos Santos
- [ ] Eneré Braga Mota
- [ ] Evandro Xavier
- [ ] Fábio Araújo Medeiros
- [ ] Fernanda Tanaka

- [ ] Fernando de Castro Santos
- [ ] Flávio Eustáquio Ássimos Maroni
- [ ] Flávio Márcio Leopoldino Duffles
- [ ] Frederico Divino Dias
- [ ] Giovana Aburachid Ridolfi
- [ ] Gisele Melo
- [ ] Giselle Márcia Oliveira Rodrigues
- [ ] Henderson Palhares Conceição
- [ ] Hudson Lídio de Navarro
- [ ] Jane Gomes de Oliveira Pereira
- [ ] João Oscar
- [ ] Joel Moreira
- [ ] José Afonso Bicalho Beltrão da Silva
- [ ] José da Costa
- [ ] José Divino Lopes
- [ ] José dos Reis Pereira
- [ ] José Geraldo de Souza
- [ ] Joyce Andrade Batista
- [ ] Juliana Santos Duarte
- [ ] Kelly Cristine Gurgel de Araújo
- [ ] Larissa Loures Mendes
- [ ] Léo Burguês de Castro
- [ ] Leonardo Cunha Rodrigues
- [ ] Leonardo Pessoa Paolucci
- [ ] Lindalva Guimarães Mendes
- [ ] Lorena Anahí Fernandes da Paixão
- [ ] Luana Rosa de Oliveira Titonele
- [ ] Lúcia Maria dos Santos Pacífico Homem

- [ ] Luciana Cordeiro Duarte
- [ ] Luciana Gandra Pinto
- [ ] Luciene Regina Araújo
- [ ] Ludmilla Skrepchuk Soares
- [ ] Luis Henrique de Castro
- [ ] Luzia Maria Ferreira
- [ ] Macaé Maria Evaristo
- [ ] Mansur Pedro Jaud
- [ ] Marcelo Alves Mourão
- [ ] Marcelo Aro
- [ ] Marcelo Lana Franco
- [ ] Márcia Marques Teixeira
- [ ] Marcílio Magalhães Vaz de Oliveira
- [ ] Marcio Araujo de Lacerda
- [ ] Márcio Tadeu Figueiredo
- [ ] Marco Antônio Pepino
- [ ] Marcos Augusto Moreira e Silva
- [ ] Marcos Luiz da Cunha Jota
- [ ] Margaret Maria do Carmo
- [ ] Maria Ângela Girioli
- [ ] Maria Antonieta Sabino Viana
- [ ] Maria Beatriz de Castro Oliveira
- [ ] Maria Christiane Staino Ferrara
- [ ] Maria da Conceição Soares Leal Figueiredo
- [ ] Maria das Graças Matos Nascimento
- [ ] Maria de Fátima Lopes Lima
- [ ] Maria Efigênia Costa
- [ ] Maria Fontana Maia
- [ ] Maria Gláucia Costa Brandão
- [ ] Maria Lúcia Marques Barcelos
- [ ] Mariana Gabriela Paula Fernandes Moreira
- [ ] Maristela Miranda Rodrigues
- [ ] Marlene dos Santos Lemos
- [ ] Meyke Vilas Boas Pinto
- [ ] Michely Capobiango
- [ ] Murillo Freire Junior
- [ ] Nádia Lima Rodrigues
- [ ] Natália Jacqueline Almeida
- [ ] Neide Maria e Silva Pinto
- [ ] Neusinha Santos
- [ ] Osvaldo Silva Filho
- [ ] Patrícia Aparecida Soares e Souza
- [ ] Paulo Otávio Rodrigues Pinto
- [ ] Paulo Roberto Paixão Bretas
- [ ] Pierre Santos Vilela
- [ ] Rafael Moreira Claro
- [ ] Rejane Mateus Alves
- [ ] Renata Lima Pereira
- [ ] Rodrigo Perpétuo
- [ ] Rosana Maria Calazans Jacques
- [ ] Roseana Dutra Leite
- [ ] Rubens Ribeiro Leite
- [ ] Rubens Soalheiro
- [ ] Sebastião Carlos de Lima
- [ ] Sérgio Antônio da Silva
- [ ] Silmara Machado Teixeira

- [ ] Simone Cardoso Lisboa Pereira
- [ ] Simone Pereira
- [ ] Sônia Coutinho
- [ ] Sônia Mara Miranda Knauer
- [ ] Stephania Aleixo
- [ ] Sueli Maria Baliza Dias
- [ ] Tatiane Maria dos Reis
- [ ] Telma Elita Fonseca Ferreira
- [ ] Túlio Neves de Oliveira
- [ ] Valdir Altair Guimarães
- [ ] Vanuza Gomes da Silva
- [ ] Vilson Luiz da Silva
- [ ] Viviane de Almeida
- [ ] Wellemy Nogueira Gonçalves N. P. da Silva
- [ ] Zoraya Bernadete Souza

22. Por favor indique outras pessoas com as quais você possuía relação relevante para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte e que não figuram na lista cima

Período 2017 a 2020

4ª Seção

Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUSAN / SMASAC

Obs: Caso você não identifique nenhuma relação com a política de SAN em BH neste período de 2017 a 2020, por favor finalize o questionário.

23. A qual filiação você pertencia ativamente no período de 2017 a 2020?

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Carreira do Serviço Público
- [ ] Organização da Sociedade Civil
- [ ] Movimento Social
- [ ] Partido Político
- [ ] Universidade (docência/pesquisa)
- [ ] Categoria Profissional
- [ ] Empresa Privada
- [ ] Beneficiário da Política Pública de Segurança Alimentar

Outro: [ ] _____

24. Qual era a sua principal esfera de atuação no período de 2017 a 2020? *

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Poder Executivo - órgão gestor da política de SAN
- ( ) Poder Executivo - outros órgãos
- ( ) Poder Legislativo
- ( ) Poder Judiciário
- ( ) Órgão de Controle Externo
- ( ) Sociedade Civil
- ( ) Universidade
- ( ) Conselho ou outra instância participativa
- ( ) Outro: _____

25. Em qual nível federativo?

Marcar apenas uma oval.

- ( ) Municipal
- ( ) Estadual
- ( ) Federal

26. Com qual instância hierárquica você atuava mais frequentemente?

Marcar apenas uma oval.

- Alto escalão (Chefe de poder, Secretário, Subsecretário, Chefe ou Assessor Especial de Gabinete, Liderança de organização ou movimento)
- Médio escalão (Chefe ou assessor de setor ou unidade interna da organização)
- Nível da rua (Atendimento ou contato direto ao público beneficiário)

27. Em qual a temática de Segurança Alimentar você atuava mais frequentemente

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Assistência Alimentar / Alimentação Escolar
- [ ] Restaurantes Populares
- [ ] Abastecimento
- [ ] Agricultura Urbana e/ou Familiar
- [ ] Educação Alimentar e Nutricional
- [ ] Qualificação Profissional
- [ ] Gastronomia

Outro: [ ] _____

28. Marque as pessoas com as quais você possuía relação relevante para tomar decisões relativas à política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte

Marque todas que se aplicam.

- [ ] Abraão Almeida da Silva
- [ ] Adilana de Oliveira Rocha Alcântara
- [ ] Admilson Antunes de Jesus
- [ ] Adriana Branco Cerqueira
- [ ] Afonso Nunes da Cruz Neto
- [ ] Alexandre Kalil
- [ ] Aline Silva de Souza
- [ ] Aline Soleane Carmo Braga
- [ ] Alisson Pires Cirilo da Silva
- [ ] Álvaro Pio Júnior
- [ ] Amauri Artimos da Matta
- [ ] Ana Carolina Barcellos Guimarães e Faria
- [ ] Ana Luiza Lanari
- [ ] Ana Luiza Resende Oliveira
- [ ] Ana Gabriela Milagres Moreira Baeta Ale
- [ ] Ana Paula Assunção
- [ ] André Abreu Reis
- [ ] Andrea da Silva Queiroz
- [ ] Andréa Gontijo Álvares
- [ ] Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
- [ ] Aparecida Imaculada Bedeti
- [ ] Áquila Patrícia dos Reis Vieira
- [ ] Ariane Maira Chaves Vilhena
- [ ] Beatriz de Souza Fernandes Rodrigues
- [ ] Beatriz Leandro de Carvalho
- [ ] Betannya França Barros
- [ ] Bruno Dias Magalhães
- [ ] Bruno Leonardo Passeli
- [ ] Bruno Rodrigo Silva Diogo
- [ ] Carlos Henrique Pantusa
- [ ] Carlos Henrique Siqueira
- [ ] Caroline Schilling Soares
- [ ] Catatau da Itatiaia
- [ ] Cláudio Mafra Sanche
- [ ] Claudio Viana França
- [ ] Daniel Silveira Morais
- [ ] Daniela Adil Oliveira de Almeida
- [ ] Daniela Cristina de Melo e Silva
- [ ] Daniella Lopes Coelho
- [ ] Dany Silvio Souza Leite Amaral
- [ ] Darklane Rodrigues Dias
- [ ] Débora Gonçalves Fagundes Drumont
- [ ] Edilson Lima de Assis
- [ ] Élido Bonomo
- [ ] Eliete Cristina Rezende Costa
- [ ] Emanuelle Cardoso Zibral Santos
- [ ] Eulália de Lima Gomes

- [ ] Fábio Henrique de Lima Jr.
- [ ] Fernanda Porto Nogueira de Faria Bevitorio
- [ ] Flávia Mourão
- [ ] Francisco Martins de Carvalho
- [ ] Gabriel Mattos Ornelas

- [ ] Getúlio Gomes Vieira
- [ ] Gladys Rodrigues de Andrade
- [ ] Heloisa Soares de Moura Costa
- [ ] Helton Magalhães Marra
- [ ] Hugo Salomão França
- [ ] Isabella Sena de Almeida
- [ ] Jackeline Paiva Otoni Santiago
- [ ] Jamil Amim Galuppo Mattar
- [ ] Jhonatan Henrique Assumpção
- [ ] Joana de Rezende Schiavon Carneiro
- [ ] João Antônio Fleury Teixeira
- [ ] João Portella Sobral
- [ ] José Custódio do Nascimento Junior
- [ ] José Divino Lopes
- [ ] José Ferreira da Crus
- [ ] Joyce Andrade Batista
- [ ] Juliana Araújo de Paulo
- [ ] Juliana Santos Duarte
- [ ] Julio César Gonçalves
- [ ] Karla Bilharinho Guerra
- [ ] Kelly Cristine Gurgel Araújo
- [ ] Larissa Loures Mendes
- [ ] Laureci Alves de Paula
- [ ] Leandro Sifuentes Paulino
- [ ] Leila Maria Ribeiro Pinheiro
- [ ] Leonardo Koury Martins
- [ ] Lívia Alvarenga de Paula Rangel
- [ ] Luana Rosa de Oliveira Titonele

- [ ] Luisa Helena da Silva
- [ ] Luisa Melgaço Ferreira Jorge Marques
- [ ] Luiz Alexandre Brognaro Poni
- [ ] Marcos Vinicius Boffa
- [ ] Maíra da Cunha Pinto Colares
- [ ] Márcio Bernardo de Oliveira Ramos
- [ ] Marcos Luiz da Cunha Jota
- [ ] Maria Aparecida Rodrigues Miranda
- [ ] Maria Catarina de Souza
- [ ] Maria de Lourdes Santana do Carmo
- [ ] Maria Lúcia da Silva
- [ ] Maria Thereza Nunes Martins Fonseca
- [ ] Mariana Bernardo de Britto
- [ ] Marilda Quintino Magalhães
- [ ] Mario de Lacerda Werneck Neto
- [ ] Mário José Alves de Andrade
- [ ] Mariza Flores
- [ ] Maurício Moreira dos Santos
- [ ] Mauricio Vitor Moreira
- [ ] Mayrce Terezinha da Silva Freitas
- [ ] Melissa Luciana de Araújo
- [ ] Natália Raquel Ribeiro Araújo
- [ ] Neuma Soares Rodrigues
- [ ] Patrícia Oscar Pereira
- [ ] Reginaldo Mendonça Junqueira
- [ ] Renata Campos Motta
- [ ] Renata Christianne Araujo
- [ ] Renato Alves Pereira

- [ ] Renato Lana
- [ ] Richard Silva Gomes
- [ ] Rogério Alves Henriques
- [ ] Rosana Cristina Avelar
- [ ] Rubens Ribeiro Leite
- [ ] Sérgio Antônio da Silva
- [ ] Tânia Cristina Silva de Oliveira
- [ ] Tarcísio da Costa Morais
- [ ] Tatiane Maria dos Reis
- [ ] Túlio Neves de Oliveira
- [ ] Valéria Regina Barbosa
- [ ] Vânia Gomes Michel Machado
- [ ] Vanilda Aparecida Pereira
- [ ] Vitório Alves Freitas
- [ ] Wagner Francis Martiniano de Faria
- [ ] Wellemy Nogueira Gonçalves N. P. da Silva

29. Por favor indique outras pessoas com as quais você possuia relação relevante para tomar decisões relativas à politica de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte e que não figuram na lista cima