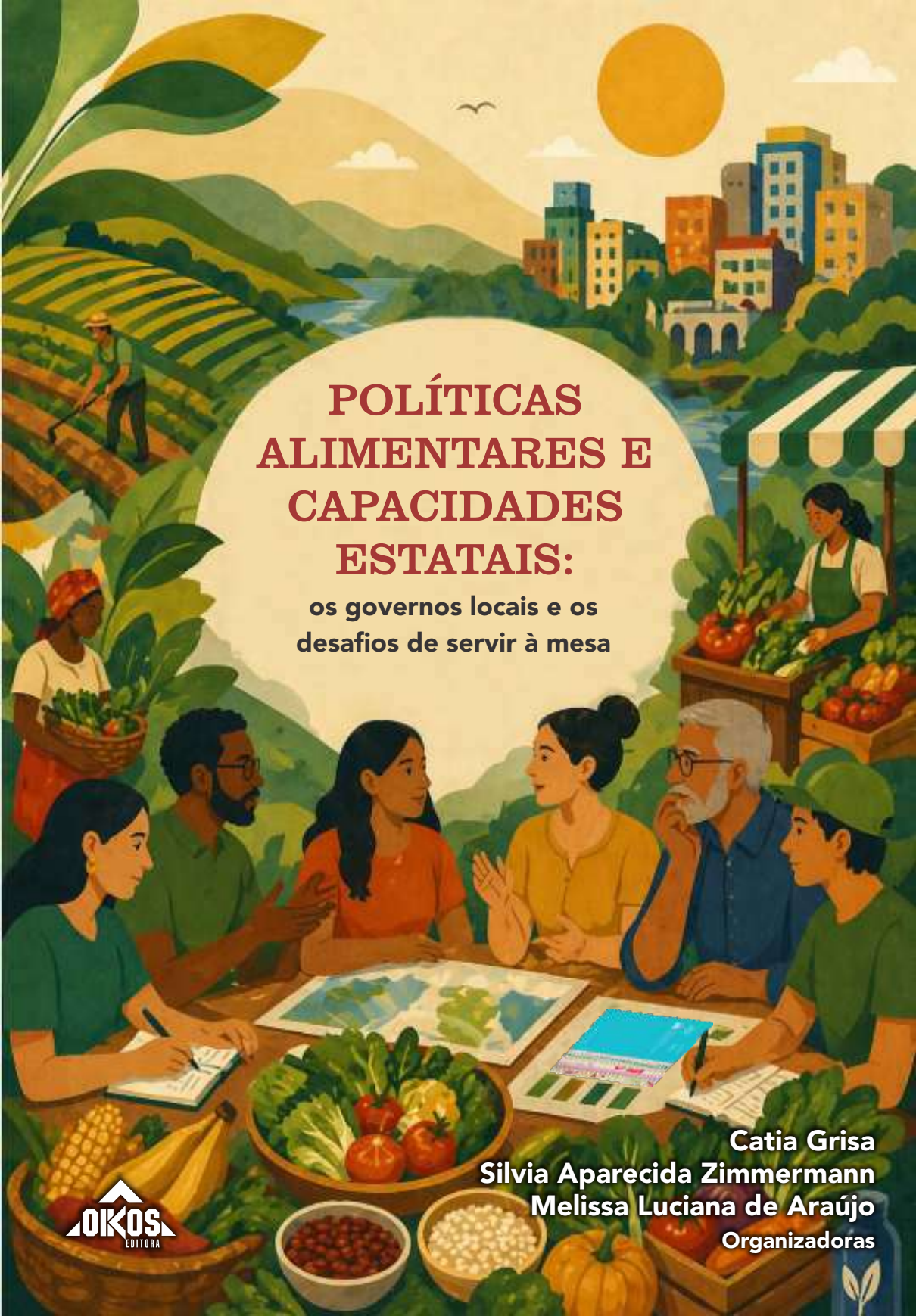


POLÍTICAS ALIMENTARES E CAPACIDADES ESTATAIS:

os governos locais e os desafios de servir à mesa

Catia Grisa
Silvia Aparecida Zimmermann
Melissa Luciana de Araújo
Organizadoras

OIKOS EDITORA

O núcleo principal dessa publicação e os estudos de caso a ele adicionados oferecem um panorama significativo e oportuno das capacidades existentes e faltantes para a ação pública no plano local relacionadas com os alimentos e a alimentação. A relevância das ações nesse plano carece de avaliações dos requisitos técnico-administrativos e os aprendizados processuais para tanto. Essa coletânea aponta caminhos para construí-los não restritos a uma visão tecnocrática. Escolher capitais como casos acrescenta complexidade e potencialidades. Incorporar inovações em contextos externos enriquece o debate.

Renato S. Maluf
Professor do CPDA/UFRRJ

Um tema recorrente entre quem pesquisa e atua pelo Direito Humano à Alimentação Adequada é "como transformar programas e ações eficazes em políticas de Estado, sustentáveis mesmo diante de cenários políticos adversos". Para isso, é fundamental que a agenda seja assumida pela sociedade e que se consolidem instituições, instrumentos e mecanismos capazes de assegurar compromissos, prioridades e recursos não apenas no âmbito federal, mas também nos demais entes federativos. A Segurança Alimentar e Nutricional oferece exemplos inspiradores. Iniciativas como esta obra ajudam a ampliar essas referências e a transformar experiências em regra.

Elisabetta Recine
Professora na Universidade de Brasília e Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Políticas alimentares e capacidades estatais

Os governos locais e os desafios de servir à mesa

Catia Grisa
Silvia Aparecida Zimmermann
Melissa Luciana de Araújo
(organizadoras)

Políticas alimentares e capacidades estatais

Os governos locais e os desafios de servir à mesa

OIKOS EDITORA
São Leopoldo
2026

© Dos autores – 2026

Editoração: Oikos

Revisão: Rui Bender

Capa: Juliana Nascimento

Diagramação e arte-final: Jair de Oliveira Carlos

Impressão: Allprint

Conselho Editorial:
Avelino da Rosa Oliveira (Pesquisador UFPel)
Danilo Streck (Universidade de Caxias do Sul)
Elcio Cecchetti (GPEAD/FURB)
Eunice S. Nodari (UFSC)
Haroldo Reimer (UEG)
Ivoni R. Reimer (Bolsista de Produtividade CNPq)
João Biehl (Princeton University)
Luiz Inácio Gaiger (Pesquisador Ciências Sociais)
Marluza Marques Harres (Unisinos)
Martin N. Dreher (IHSL)
Oneide Bobsin (Faculdades EST)
Raúl Fornet-Betancourt (Intern. Schule für Interkult. Philosophie Aachen/Alemanha)
Rosileny A. dos Santos Schwantes (Centro Universitário São Camilo)
Vitor Izecksohn (UFRJ)

Editora Oikos Ltda.
Rua Paraná, 240 – B. Scharlau
93120-020 São Leopoldo/RS
Tel.: (51) 3568.2848 / 9 81149642
contato@oikoseditora.com.br
www.oikoseditora.com.br

P769 Políticas alimentares e capacidades estatais: os governos locais e os desafios de servir à mesa. / Organizadoras: Catia Grisa, Silvia Aparecida Zimmermann e Melissa Luciana de Araújo. – São Leopoldo, RS: Oikos, 2026.
446 p.; il.; color.; 16 x 23 cm.
Texto em português e espanhol.
ISBN 978-65-5974-351-3
1. Política alimentar. 2. Políticas públicas – Alimento – Nutrição. 3. Segurança alimentar. 4. Alimento. 5. Nutrição. I. Grisa, Catia. II. Zimmermann, Silvia Aparecida. III. Araújo, Melissa Luciana de.

CDU 338.439.02

Catalogação na Publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

Sumário

Apresentação 9
Catia Grisa
Silvia Aparecida Zimmermann
Melissa Luciana de Araújo

Parte I: Políticas alimentares e capacidades estatais em perspectiva: evidências de cinco capitais brasileiras 19

Capacidades estatais e as políticas alimentares em municípios brasileiros: do abastecimento alimentar e assistência social até a segurança alimentar e nutricional 21
Silvia Aparecida Zimmermann

Capacidades estatais para políticas alimentares em Curitiba/PR 44
Silvia Aparecida Zimmermann

Políticas alimentares e capacidades estatais em Porto Alegre/RS 70
Catia Grisa

Políticas alimentares e capacidades estatais em Manaus/AM 102
Cristiane Cavalcante Lima
Catia Grisa

Políticas alimentares e capacidades estatais no município de Salvador/BA 132
Leticia Andrea Chechi
Ana Georgina Peixoto Rocha
Mariele Boscardin
Nara Eloy Machado Maturino
Eliene Gomes dos Anjos
Monique Velame Ferreira
Melissa Luciana de Araújo
Gabriela dos Santos Silva Lima

Políticas alimentares e capacidades estatais em Belo Horizonte/MG ... 155
Catia Grisa
Bruno Dias Magalhães
Melissa Luciana de Araújo

Parte II: Políticas alimentares e capacidades estatais em outros contextos e perspectivas 189

Planes cantonales y capacidades estatales: un análisis del Plan Piloto de San Ramón-Costa Rica 191
Annette Madriz Porras
Marianela Zúñiga Escobar
Elsy Vargas Villalobos
Shirley Rodríguez González

Políticas de desarrollo rural contrapuestas, regulación municipal alternativa en una comuna agroecológica, hegemonía y capacidad estatal en el Estado neoliberal en Chile 223
Cristian Alarcón

Capacidades estatais e a intersetorialidade em políticas de Segurança Alimentar e Nutricional em Curitiba/PR 247
Nathalie Vieira Lucion

Capacidades estatais para Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros: diferenças por porte populacional e regiões 276
Andreia Vigolo Lourenço
Fernanda Castilhos França de Vasconcellos
Ingrid de Paula Marques
Júlia Menin
Annette Madriz Porras
Beatriz Ribeiro Rocha
Catia Grisa

A atuação do Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares na difusão de políticas e no fortalecimento de capacidades estatais municipais 311
Nadine Gerhardt Lermen
Paulo André Niederle

Parte III: Políticas alimentares a partir de outros enfoques e problemáticas 335

Desertos e pântanos alimentares e políticas públicas em três capitais brasileiras comprometidas com o Pacto de Milão 337
Vanessa Lazzaretti Picolotto
Janaína Balk Brandão

A construção e implementação de políticas alimentares e o planejamento urbano em Belo Horizonte 372
Melissa Luciana de Araújo
Marisa Alice Singulano
Adriana Veiga Aranha

A construção do III Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional e Agroecologia de Contagem – Minas Gerais: 2025-2029 393
Melissa Luciana de Araújo
Maria Aparecida Rodrigues de Miranda
Milene Cristine Pessoa
Olivia Souza Honório

Políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional em municípios paraguaios: *Asunción, Ciudad del Este e Encarnación* 416
Diana Jazmin Britez Cohene
Silvia Aparecida Zimmermann

Sobre as autoras e os autores 441

Apresentação

Catia Grisa
Silvia Aparecida Zimmermann
Melissa Luciana de Araújo

Este livro é fruto do projeto de pesquisa "Construção de capacidades estatais para transformar os sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras", apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) por meio da Chamada CNPQ/MCTI/FNCT nº 18/2021-Universal 2021. O projeto procurou reunir dois temas efervescentes no debate contemporâneo brasileiro e internacional: a) a necessidade de construir e implementar políticas alimentares em respostas ao incremento de problemáticas e crises alimentares (continuidade da fome, aumento de doenças associadas à má nutrição, inflação alimentar, desigualdades alimentares manifestas nos desertos e pântanos alimentares, incertezas e riscos decorrentes das mudanças do clima, etc.), com foco na promoção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e inclusivos (FAO, FIDA, OMS, PMA e UNICEF, 2025, 2023; IPES-Food, 2023; 2017; ONU, 2017); b) o reconhecimento e a visibilidade do papel dos governos locais e das cidades na produção de respostas a esses desafios alimentares (Brasil, MDS, 2025; Hawkes; Halliday, 2017; Brand *et al.*, 2017; Deankin; Borelli; Diamantini, 2016).

Essa (re)valorização das cidades e dos governos locais e regionais nas políticas agroalimentares decorre: i) da intensificação da urbanização e do imbricamento das questões alimentares, ambientais e sociais nos espaços locais, que, por sua vez, desafiam e demandam respostas imediatas de governos subnacionais, cidades e urbanistas (Fages; Bricas, 2017; IPES, 2017, Pothukuchi; Kaufman, 1999); ii) da permanência do local como espaço de inovação, esforços colaborativos e esfera primordial de demanda, influência e atuação para ações de apoio à justiça social (Reece, 2018; Daviron *et al.*, 2017); e iii) das possibilidades que o local e o regional oferecem para articulação de diferentes atores e setores, participação da sociedade civil e construção de ações integradas, articuladas e ajustadas às especificidades territoriais (Sonnino; Tegoni; De Cunto, 2019).

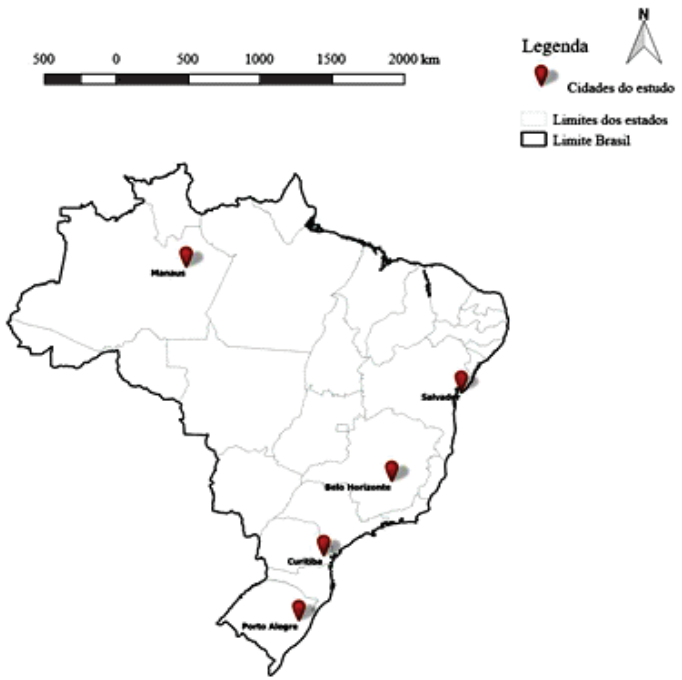
Além de abordar a produção de políticas alimentares pelas cidades e governos locais em resposta às problemáticas e crises alimentares, o projeto procurou avançar e explorar os recursos, os meios, as competências e as habilidades institucionais desses atores na formulação e implementação dessas ações, o que confluiu com o debate acadêmico sobre capacidades estatais (Gomide; Marenco, 2024; Gomide; Pereira; Machado, 2017; Gomide; Pires, 2014). Essa abordagem ganhou grande fôlego no Brasil na segunda década dos anos 2000, focalizada sobretudo na capacidade do Governo Federal em produzir e implementar políticas públicas em diferentes setores e arranjos institucionais (Gomide; Pires, 2014). A partir da terceira década dos anos 2000, essa literatura também começou a direcionar sua atenção para a capacidade e os desafios dos governos municipais na produção de políticas públicas (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021; Grin; Abrucio; Demarco, 2021; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Sátiro; Cunha, 2019; Grin *et al.*, 2018; Marenco; Strohschoen; Joner, 2017), contudo as capacidades estatais para políticas alimentares permaneceram um tema desconhecido.

Este livro dialoga com esses debates e procura responder a essa lacuna abordando as políticas alimentares, as capacidades estatais, as inovações e os desafios dos governos locais para servir à mesa. Coerente com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006), não se trata de servir a mesa com qualquer comida e de qualquer modo, mas sim promover o acesso à alimentação saudável e adequada, de maneira regular e permanente, com base na democracia alimentar e em práticas sustentáveis, inclusivas e justas.

O livro foi organizado em três partes principais, abordando uma diversidade de contextos, perspectivas e olhares. A primeira parte, intitulada "Políticas alimentares e capacidades estatais em perspectiva: evidências de cinco capitais brasileiras", reúne contribuições diretamente vinculadas ao Projeto de Pesquisa inicialmente mencionado. O projeto foi desenvolvido em cinco capitais brasileiras, Curitiba (Paraná), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Salvador (Bahia), Manaus (Amazonas) e Belo Horizonte (Minas Gerais) (Figura 01), contemplando diferentes regiões brasileiras, distintos contextos políticos, socioeconômicos e ambientais e diversas dinâmicas produtivas e de consumo. Todas essas capitais analisadas são marcadas por diferentes trajetórias político-partidárias e diversas configurações nas políticas para agricultura, abastecimento e alimentação.

Partindo dessas diferenças, procuramos explorar como as capacidades estatais influenciaram essa trajetória. Seguindo contribuições de diversos autores, abordamos as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Gomide; Pires, 2014). As primeiras referem-se às características e às competências dos agentes do Estado, aos recursos financeiros e tecnológicos, às infraestruturas e dispositivos técnicos que permitem a construção e implementação das políticas públicas. As segundas dizem respeito aos diversos mecanismos de interlocução, negociação e participação de diversos atores sociais, contemplando as coordenações intra e intergovernamentais, as interfaces das políticas alimentares com o Executivo e Legislativo, as negociações político-partidárias e os espaços de participação e controle social. Não se trata de condições estáticas, mas sim de construções políticas que fortalecem, arrefecem, mobilizam ou desconsideram os meios e as capacidades de atuação dos governos (Centeno; Kohli; Yashar, 2017; Wu; Ramesh; Howlet; 2015) e, por conseguinte, afetam o desempenho das políticas alimentares.

Figura 01: Localização das cinco capitais abordadas no Projeto de Pesquisa "Construção de capacidades estatais para transformar os sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras"



Fonte: Elaboração das autoras.

O primeiro capítulo desta primeira parte, sob o título de "Capacidades estatais e as políticas alimentares em municípios brasileiros: do abastecimento alimentar e assistência social até a segurança alimentar e nutricional", é de autoria de Silvia Aparecida Zimmermann e retoma elementos conceituais do debate de capacidades estatais e discute sua mobilização para análise de políticas municipais. Ademais, o capítulo trata da interface de capacidades estatais para políticas alimentares nos municípios brasileiros, tomando como base os princípios, as institucionalidades, os limites e os desafios do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Os cinco capítulos seguintes tratam dos casos analisados no projeto. No capítulo "Capacidades estatais para políticas alimentares em Curitiba/PR", Silvia Aparecida Zimmermann apresenta a dinâmica das políticas alimentares nesse município, sendo considerado um caso emblemático pelas inovações e continuidade das políticas alimentares estabelecidas. Dentre outros elementos explicativos para tal configuração, a autora destaca a presença de uma sólida, qualificada e engajada burocracia governamental – ora mais próxima ou mais distante da sociedade civil, ora com maior ou menor respaldo, apoio político e autonomia dados pelo Executivo e Legislativo – que se propõe a manter, ativar ou inovar nas capacidades estatais e nas políticas alimentares.

O capítulo "Políticas alimentares e capacidades estatais em Porto Alegre/RS", de Catia Grisa, aborda os processos de construção e descontinuidade das políticas alimentares na capital gaúcha. O capítulo aponta para a conformação de três momentos específicos: os anos 1990, marcados por inovação e participação social; os anos 2000, com expansão via articulação intergovernamental; e o período recente, impulsionado por crises e inserções em redes nacionais e internacionais. Ativismo institucional de certos gestores, coordenação intergovernamental sobretudo com o Governo Federal, falta de recursos humanos e financeiros, limitações em termos de infraestrutura e disputas político-partidárias entre Executivo e Legislativo foram alguns dos elementos que influenciaram essa trajetória.

O capítulo seguinte, de autoria de Cristiane Cavalcante Lima e Catia Grisa, trata das políticas alimentares e capacidades estatais em Manaus/AM, cidade situada no meio da Floresta Amazônica. Os resultados apontam que, apesar de manter políticas assistenciais importantes no combate à fome, Manaus demonstra limitações nas capacidades estatais, notadamente no que concerne à escassez e à alta rotatividade de recursos humanos, à insu-

ficiência de recursos financeiros, desafios logísticos e de infraestrutura e fragilidades no controle social.

Elaborado por Leticia Andrea Chechi, Ana Georgina Peixoto Rocha, Mariele Boscardin, Nara Eloy Machado Maturino, Eliene Gomes dos Anjos, Monique Velame Ferreira, Melissa Luciana de Araújo e Gabriela dos Santos Silva Lima, o próximo capítulo discute as políticas alimentares e as capacidades estatais no município de Salvador/BA. Dentre os desafios observados aqui destacam-se a falta de integração entre as esferas governamentais (marcada especialmente pela disputa político-partidária entre as instâncias estadual e municipal), o intenso processo de terceirização, fragilidades na burocracia e no controle social.

Fechando a primeira parte, o capítulo de autoria de Catia Grisa, Bruno Dias Magalhães e Melissa Luciana de Araújo aborda a continuidade das políticas alimentares em Belo Horizonte/MG ao longo de mais de 30 anos, explorando como as capacidades estatais influenciam essa trajetória. A análise salienta o ativismo institucional, a consolidação e a qualificação da burocracia; o orçamento relativamente expressivo; um arranjo híbrido de equipamentos setoriais, intersetoriais, público-privados ou público-comunitários; a cooperação intersetorial, indução interfederativa e forte amparo em uma agenda internacional consolidada como fatores importantes para continuidade longitudinal dessa experiência reconhecida nacional e internacionalmente.

A segunda parte do livro, intitulada "Políticas alimentares e capacidades estatais em outros contextos e perspectivas", apresenta análises em contextos de dois países da América Latina (Costa Rica e Chile), outros municípios brasileiros e a partir da atuação do terceiro setor (Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares – LUPPA).

Abrindo essa segunda parte, o capítulo de Annette Madriz Porras, Marianela Zúñiga Escobar, Elsy Vargas Villalobos e Shirley Rodríguez González analisa as capacidades estatais do governo local de San Ramón-Costa Rica para implementar o "Plan Piloto San Ramón un Cantón hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles", considerado uma experiência inovadora no país e na América Central. A análise aponta fragilidades, como falta de recursos, baixa coordenação entre órgãos municipais e ausência de mecanismos formais de comunicação, além de lacunas de conhecimento entre formuladores de políticas. Ademais, destaca-se a necessidade de priorizar a segurança alimentar e nutricional na

agenda municipal, fortalecer a coordenação interinstitucional e formalizar parcerias com atores não estatais.

O capítulo de Cristian Alarcón também analisa uma experiência inovadora: a definição de San Nicolás-Chile como um município agroecológico e a construção de uma política comunal para a agroecologia. O autor analisa essa experiência considerando os desafios que vêm do Estado nacional, cuja estrutura político-administrativa (Estado Unitário) e as opções políticas (neoliberalismo) limitam as capacidades estatais e as inovações políticas e institucionais construídas pelos atores locais. Em que pesem os desafios, o capítulo aponta o potencial da agroecologia como opção nas políticas públicas municipais de desenvolvimento rural.

Retornando ao contexto brasileiro, Nathalie Vieira Lucion discute os desafios de avançar na intersetorialidade, mesmo em um município (Curitiba/PR) com longa e reconhecida trajetória em termos de políticas alimentares. A autora argumenta que, longe de ser um processo espontâneo, a construção da intersetorialidade demanda fortalecimento das capacidades estatais, nomeadamente qualificação da burocracia no tema da segurança alimentar e nutricional e na atuação intersetores, rompimento de rotinas e compreensões fragmentadas entre pastas e construção de orçamentos comuns.

A partir de uma leitura do conjunto dos municípios brasileiros e de dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Andreia Vigolo Lourenço, Fernanda Castilhos França de Vasconcellos, Ingrid de Paula Marques, Júlia Menin, Annette Madriz Porras, Beatriz Ribeiro Rocha e Catia Grisa analisam as diferenças de capacidades estatais para as políticas alimentares, considerando o porte municipal e as macrorregiões brasileiras. Os resultados apontam que municípios com maior população tendem a apresentar indicadores mais positivos, como maior presença de marcos legais, estruturas de gestão, recursos orçamentários e espaços participativos ativos. Já desigualdades regionais, embora presentes em parte dos resultados, não se configuram como o principal eixo explicativo das variações observadas.

Fechando a segunda parte, Nadine Gerhardt Lermen e Paulo André Niederle analisam a atuação do Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares – criado em 2021 pelo Instituto Comida do Amanhã (ICdA) em parceria com a organização *International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)* – na difusão de políticas e no fortalecimento

de capacidades estatais municipais. Essa iniciativa estimula municípios brasileiros a identificar os principais gargalos de seus sistemas alimentares e, a partir disso, construir inovações condizentes com a realidade local, levando em conta a participação social, a intersetorialidade e a possibilidade de articulação com diferentes atores sociais, inspirando-se a partir dos avanços de outros municípios ou a própria experiência servindo de referência para os demais.

A última parte do livro, denominada "Políticas alimentares a partir de outros enfoques e problemáticas", busca apresentar aos leitores temas e problemáticas convergentes e complementares aos tópicos abordados até então. O capítulo de Vanessa Lazzaretti Picolotto e Janaína Balk Brandão procura analisar a manifestação de desertos e pântanos alimentares e a produção de respostas em termos de políticas públicas em municípios (Porto Alegre, Salvador e Belo Horizonte) que assinaram o Pacto de Milão – acordo voluntário internacional para a promoção de sistemas alimentares urbanos mais justos e sustentáveis. Os resultados mostram ambientes e políticas alimentares muito distintos entre as capitais analisadas, sinalizando que a adesão ao Pacto de Milão, embora relevante como referencial normativo e político, não se traduz automaticamente em transformações territoriais nos ambientes alimentares urbanos.

Melissa Luciana de Araujo, Marisa Alice Singulano e Adriana Veiga Aranha analisam a intersecção entre o planejamento urbano e as políticas alimentares em Belo Horizonte. De modo particular, o capítulo explora a construção de políticas alimentares alinhadas à organização socioespacial da cidade e o modo como instrumentos de planejamento urbano e territorial (ex.: Plano Diretor e Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte-PDDI) reconhecem e incorporam as primeiras. Os resultados mostram uma relação positiva entre políticas alimentares e ordenamento territorial da cidade (com contribuições importantes das políticas de agricultura urbana), contudo indicam a ausência da pauta de segurança alimentar e nutricional nos principais documentos que ordenam o planejamento urbano.

Ainda no contexto mineiro, Melissa Luciana de Araújo, Maria Aparecida Rodrigues de Miranda, Milene Cristine Pessoa e Olívia Souza Honorário descrevem o processo de elaboração e publicação do III Plano Municipal de Segurança Alimentar e Agroecologia em Contagem, compreendido como um exercício e uma expressão de capacidade estatal: ao

mesmo tempo em que pressupõe estruturas institucionais e atores comprometidos com a agenda, seu processo de construção participativo fortalece essas mesmas capacidades ao longo do tempo. As autoras concluem que o processo de construção e o próprio plano ampliam a capacidade do poder público de formular, coordenar, implementar e sustentar políticas de segurança alimentar e nutricional de forma contínua, transparente e orientada a resultados, promovendo maior efetividade na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por fim, o capítulo de Diana Jazmin Britez Cohene e Silvia Aparecida Zimmermann oferece novamente uma perspectiva internacional ao analisar políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional em municípios paraguaios: *Asunción*, *Ciudad del Este* e *Encarnación*. O capítulo mostra que, embora nenhuma das municipalidades estudadas possua um órgão específico voltado aos temas alimentares, existem diversas políticas públicas relacionadas à soberania e à segurança alimentar e nutricional, implementadas em contextos de diferenças políticas e conflitos de interesse, muitas vezes com recursos insuficientes e de maneira descontinuada.

Esperamos que o conjunto das reflexões trazidas no livro estimule debates e reflexões teóricas e empíricas e suscite novas questões de pesquisa sobre políticas alimentares e a atuação do Estado. Ao mesmo tempo, esperamos que os diversos casos aqui analisados ofereçam subsídios e aprendizados para governos (em suas diferentes escalas) e sociedade civil nessa arte, sempre política, de servir à mesa.

Referências

BRAND, C. *et al*. *Designing urban food policies*. Switzerland: Springer, 2017.

Brasil, MDS. *Cadernos de experiências sobre políticas alimentares urbanas*. Brasília: MDS, 2025.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance and Politics. In: MISTREE, D.; CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (eds.). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32.

DAVIRON, B.; PERIN, C.; SOULARD, C. T.; MENAT, F. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. *et al*. Designing urban food policies. Switzerland: Springer, 2017. p. 1-25.

DEARKIN, M.; DIAMANTINI, D.; BORRELLI, N. *The governance of city food systems: case studies from around the world.* Milão: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2016.

FAGES, R.; BRICAS, N. L'Alimentation des Villes: quels rôles des collectivités du Sud? *L'AFD &*, n. 4, 2017.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2025:* Hacer frente a la inflación alta de los precios de los alimentos en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. 2025. Roma. https://doi.org/10.4060/cd6008es.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023*. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma, FAO, 2023.

GOMIDE, A.; MARENCO, A. *Capacidades estatais:* avanços e tendência. Brasília: Enap, 2024.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA, 2014.

GRIN, E. J. *et al*. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; DEMARCO, D. J. Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

HAWKES, C.; HALLIDAY, J. *What makes urban food policy happen?* Insights from five case studies. IPES-Food, 2017.

IPES-Food. *From plate to planet:* how local governments are driving action on climate change through food. IPES-Food, 2023.

IPES Food. *What makes urban food policy happen*? Insights from five case studies. 2017.

MARENCO, A.; STROFCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

POTHUKUCHI, K.; KAUFMAN, J. "Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning", Agriculture and Human Values, Springer. *The Agriculture, Food & Human Values Society* (AFHVS), v. 16(2), p. 213-224, jun. 1999.

ONU-HABITAT. *Nova Agenda Urbana.* Quito, 2017.

REECE, J. Seeking food justice and a just city through local action in food systems: opportunities, challenges and transformation. *Journal of Agriculture, Food Systems and Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. Determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 25, n. 2, p. 401-432, 2019.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SONNINO, R.; TEGONI, C. L. S.; DE CUNTO, A. The challenge of systemic food change: insights from cities. *Cities 85*, p. 110-116, 2019.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, 34, p. 1.965-1.971, 2015.

PARTE I

Políticas alimentares e capacidades estatais em perspectiva: evidências de cinco capitais brasileiras

Capacidades estatais e as políticas alimentares em municípios brasileiros: do abastecimento alimentar e assistência social até a segurança alimentar e nutricional

Silvia Aparecida Zimmermann[1]

Introdução

Impulsionada a partir da década de 1960, logo depois da difusão da teoria keynesiana que propunha a ação do Estado na promoção do pleno emprego e estabilidade econômica, a literatura sobre capacidades estatais remete à problematização da concepção de Estado e sua atuação no processo de desenvolvimento dos países. É também signatária de debates no campo da sociologia política, das teorias neomarxistas sobre o Estado capitalista e do movimento institucional estatista, que enfatizam a autonomia do Estado (Cingolani, 2013).

É dado destaque para Charles Tilly, que em meados dos anos de 1970 publicou uma obra onde discutia as condições e processos de formação dos Estados nacionais europeus ocidentais, sobretudo o lugar do poder da guerra. Para o autor, a guerra, principalmente na França, Inglaterra e Alemanha, determinou um aparato eficiente e centralizado de extração de receitas, que foi fundamental para a constituição de autonomia formal, diferenciação de organizações não governamentais, centralização e coordenação dos Estados formados (Cingolani, 2013). Em outras palavras, as condições do Estado eram determinadas por sua capacidade de arrecadar impostos e controlar a resistência da população em fornecer esses recursos. Esta argumentação de Tilly influenciou os estudos com o foco na arrecadação fiscal e tributária para explicar capacidades estatais, inclusive como subproduto dos esforços dos governantes para garantir os meios para guerra (Chudnovsky, 2015).

[1] A autora agradece pela leitura e comentários de Cátia Grisa e Melissa Luciana de Araújo.

Michael Mann é outra referência no debate por ter publicado, entre os anos de 1980 e 1990, uma obra que discute o poder em suas diferentes fontes e infraestruturas (ideológico, econômico, militar e político) na construção dos Estados modernos, sobretudo nos processos que fornecem capacidade para os Estados produzirem políticas públicas. Sua obra orientou estudos que identificam a capacidade estatal como administrativa, enquanto capacidade organizacional de fornecer bens públicos de forma eficaz e/ou eficiente, influenciada pela: i) capacidade de exercer controle; ii) capacidade dos estoques, que, para funcionar, dependem não apenas da estrutura estatal; e iii) capacidade do alcance desigual do Estado no território (Chudnovsky, 2015). Isso resultou em inúmeras reflexões sobre a capacidade administrativa do Estado, capacidade organizacional e condição das burocracias.

Nota-se que, no final dos anos de 1970 e início dos anos 1980, são difundidos os ideais neoliberais e ganha espaço na agenda internacional a proposta de desmantelamento e retração das políticas estatais (Pierson, 1994), associadas às ideias de austeridade, desde a redução da burocracia, infraestrutura e investimentos em políticas públicas. Em meio àquela realidade, surgiram debates em torno da distribuição desigual do Estado e das consequências para a cidadania (O'Donnell, 1993), burocracias e crescimento (Evans; Raush, 1999; Geddes, 1994), bem como saber medir capacidades estatais na busca de comparar distintas realidades de Estado-Nação (Cárdenas, 2010), entre outras questões. A globalização e as novas relações estabelecidas entre atores estatais e não estatais foram combustível para uma nova gama de estudos sobre capacidades estatais, o que contribuiu para ampliar as vertentes, resultando, mais recentemente, na discussão sobre as habilidades político-relacionais dos governos.

Não há consenso na literatura quanto a uma definição para capacidades estatais, mas de modo geral, e buscando não ser reducionista, o conceito é entendido a partir de uma perspectiva polissêmica e multidimensional, como a capacidade de promover ações e políticas públicas seja a partir de condições disponíveis pelo Estado, mas também por condições possíveis de ser mobilizadas. É fundamental nas capacidades estatais garantir que as condições disponíveis pelo Estado sejam executadas e implementadas por meio da atuação da burocracia, mas também pela articulação com a sociedade civil de interesses públicos ou privados.

No Brasil, inicialmente este conceito vinha sendo utilizado para pensar ações nacionais (Castro; Boschi, 2021; Gomides; Pires, 2014), mas es-

tudos recentes têm buscado avançar nas reflexões sobre as capacidades estatais e os contextos municipais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021), limitações e potencialidades, delineando os recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem ou podem gerar, visando alcançar seus objetivos e superar restrições. A Constituição brasileira, elaborada no final dos anos 1980, sinalizou para a promoção descentralizada das políticas públicas pelas municipalidades e a autonomia das gestões locais, resultando em certa indução na formação de capacidades estatais nos municípios. No mesmo período foram retomadas as eleições municipais, oportunizando que temas emergentes nas localidades entrassem nas agendas políticas municipais. É o caso do tema das políticas alimentares, que se nota, entrou para a agenda política em diferentes municípios no país, a partir das experiências na área de abastecimento alimentar, tais como hortas comunitárias (Belo Horizonte, MG), armazém da família (Curitiba, PR), varejões (Piracicaba, SP), sacolões (Santo André, SP) e feiras-livres (Guarulhos, SP), etc.

Diante desse preâmbulo, e fazendo uso de revisão bibliográfica e documental, este capítulo tem por objetivo refletir sobre o conceito das capacidades estatais e como este conceito pode ser mobilizado para pensar as políticas alimentares nos municípios brasileiros. Para falar de políticas alimentares, considera-se aqui um escopo amplo, que mobiliza desde os temas da agricultura, meio ambiente, abastecimento, desenvolvimento rural, mas também as temáticas sociais, da assistência social e promoção social, além da soberania e segurança alimentar e nutricional. Normalmente são estes temas que nominam órgãos públicos municipais, entre secretarias e diretorias, que desenvolvem iniciativas voltadas à garantia da alimentação nas municipalidades. A ideia é refletir sobre possíveis especificidades das capacidades estatais diante das questões alimentares, tendo em vista o escopo deste livro.

Este capítulo prevê quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta uma revisão sobre o referencial teórico das capacidades estatais e suas aplicações em estudos internacionais, latino-americanos e brasileiros. A segunda seção apresenta uma revisão da teoria aplicada nos estudos nas municipalidades brasileiras, com destaque para especificidades (potencialidades e desafios) para os municípios. A terceira seção busca delinear o que seria especificidade nos termos das capacidades para as políticas alimentares. A quarta seção apresenta as considerações finais.

1. A polissemia e multidimensionalidade das capacidades estatais

O debate sobre capacidades estatais, que surge em meados dos anos de 1980 e 1990, é signatário da problematização sobre a concepção de Estado moderno, bem como suas limitações frente às mudanças profundas na inter-relação entre sociedade, Estado e mercado. Coloca em questão as disparidades organizacionais entre os Estados-Nação, suas formas de gestão e recursos diversos, desde econômico para investimento, mas também a qualidade das burocracias de que dispõe.

Em termos de revisão de literatura, o texto "O Estado da Capacidade Estatal: uma revisão de conceitos, evidências e medidas", de Luciana Cingolani, publicado em 2013, é um bom ponto de partida para a contextualização das capacidades estatais. No artigo, a autora fornece um relato histórico da evolução e do uso do conceito de capacidade estatal, juntamente com suas diversas operacionalizações, retomando aspectos problematizados desde os anos 1960. A autora analisa: a) as diferentes formas de mobilização do uso do conceito em variados campos disciplinares e temáticos; b) o processo de "ramificação" do conceito, de definições restritas para definições mais multidimensionais; c) os problemas com a validade do construto e a expansão do conceito; e d) a ausência de clareza em relação às fontes institucionais da capacidade estatal (Cingolani, 2013). Um dos pontos fortes do artigo são as reflexões pela busca por sintetizar conceitos e medidas, dado o reconhecimento da realidade multidimensional e a difícil tarefa de apreender e mensurar o que se entende por multidimensional sem cair na armadilha de análises unidimensionais e pouco relacionais. Ela destaca a combinação de diferentes dimensões do poder estatal, a saber: 1° – Dimensão coercitiva/militar: capacidade do Estado de monopolizar o poder coercitivo; 2° – Dimensão fiscal: capacidade estatal de cobrar os impostos e utilizar tais recursos; 3° – Dimensão administrativa ou de implementação: existência de uma burocracia profissional e insulada; 4° – Dimensão transformativa: capacidade do Estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia; 5° – Dimensão relacional ou cobertura territorial: capilaridade do Estado e sua conexão com os diversos grupos da sociedade; 6° – Dimensão legal: papel do Estado em garantir compromissos e a execução de contratos; 7° – Dimensão política: nível de poder acumulado pelos líderes eleitos para induzir as prioridades entre os diferentes atores institucionais (partidos, congressos, câmaras, etc.) (Cingolani, 2013).

No final, a autora alerta para a existência de uma armadilha ao buscar-se uma definição e mensuração de capacidades estatais sem um devido cuidado, circunscritas a estruturas limitadas e não inter-relacionadas. Deixar claro quais aspectos das capacidades estatais se vai estudar é fundamental e sempre que essa escolha favorecer múltiplas dimensões da capacidade estatal, deve-se focar na fonte primária dessa capacidade (burocrática, política, judicial, etc.) para abordar potenciais contradições entre as dimensões, sem ignorar as inter-relações entre essas (Cingolani, 2013).

Desde 2010, a literatura sobre o tema tem sido prolífica, consolidando a ideia de multidimensionalidade das capacidades estatais em uma série de trabalhos que focaram em problematizar o conceito de capacidades estatais, identificando dimensões e formas de mensuração (Aguiar; Lima, 2019; Akbar; Ostermann, 2015). Tanto no campo da Ciência Política como da Administração Pública, o tema tornou-se objeto de estudos para entender a produção, eficiência e efetividade das políticas públicas, incluindo o debate da governança em contexto de democratização e globalização (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Gomide e Pires (2014) entendem que as capacidades estatais são determinadas pelos arranjos institucionais de cada sociedade e dependem de um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem como são coordenados atores e interesses. Para Lindvall e Teorell (2016), uma teoria geral da capacidade do Estado precisa explicar como as autoridades empregam recursos e quais instrumentos de política pública são utilizados para exercer poder sobre a população de um determinado território. Já Xu, Ramesh e Howlett (2015) avançam na definição de que as capacidades estatais dividem-se em recursos e capacidades individuais, organizacionais e sistêmicas, que são combinadas com habilidades e competências analíticas, operacionais e políticas, sendo tais capacidades e habilidades necessárias em todos os processos políticos.

Gomide, Pereira e Machado (2017) destacam as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais das capacidades estatais em sociedades democráticas. Sinteticamente, a dimensão técnico-administrativa envolve a habilidade de implementar as políticas públicas. Trata da existência de uma burocracia profissionalizada e competente, dotada de recursos para coordenar estratégias em diferentes níveis de governo. Já a dimensão político-relacional refere-se à habilidade de incluir múltiplos atores no processo de políticas públicas, ampliando a interlocução com a sociedade civil e ato-

res do sistema político representativo, ao mesmo tempo em que permite aos governos eleitos realizarem suas prioridades.

Os estudos sobre políticas públicas também têm mencionado as capacidades estatais, defendendo que organizações profissionalizadas e mecanismos de coordenação (capacidades técnico-administrativas) geram mais eficácia nas políticas públicas. Argumentam, ademais, que a existência de capacidades político-relacionais, pautadas por canais de participação, gera inovação para as políticas públicas (Pires e Gomide, 2016), bem como o fato de que a autonomia da secretaria responsável pela política, aliada à interação com os diferentes envolvidos com a política, gera sua melhor implementação (Segatto *et al.*, 2021). Gomide, Machado e Lins (2022, p. 16) apontam que as "burocracias públicas baseadas no mérito, dotadas de autonomia e de recursos adequados e que interagem entre si e com a sociedade, estariam positivamente associadas a organizações eficazes" em termos de implementação de políticas. No entanto, seus estudos, baseados nas percepções dos próprios burocratas brasileiros, identificaram somente a relação da variável "autonomia burocrática" com a eficácia organizacional.

De modo geral, os estudos mencionados entendem que construir capacidades de Estado é uma condição necessária para os governos atingirem os objetivos das políticas públicas, de forma que "a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais" (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 49). Contudo, a construção não é suficiente, pois as capacidades apresentam uma dimensão dinâmica, sendo estruturas, recursos e habilidades em ação que podem ser ou não mobilizadas e executadas (Gomide, 2021). Dentre as capacidades estatais destaca-se a dimensão da burocracia, havendo certo consenso de que a qualidade da burocracia influencia diretamente o desempenho governamental (Papi; Santos; Seidi, 2024). Mas, coexistem diferentes estratégias para definir e medir essa qualidade, tais como a verificação do tipo de vínculo empregatício e educação formal associado (Sátyro; Cunha; Campos, 2016), a quantidade de servidores por habitante e a capacitação desses servidores (Cardoso; Marenco, 2019) ou ainda uma combinação entre o tipo de recrutamento, o grau de profissionalização da burocracia, a organização interna e o controle da burocracia (Souza, 2015).

Ainda que os estudos sobre capacidades estatais sejam recentes na América Latina, há bibliografia relevante no campo das análises compara-

tivas e reflexões sobre o papel do Estado na implementação de políticas públicas em alguns dos países da região. Destaca-se o volume produzido pela Confederação Andina de Desenvolvimento, "Capacidades Estatais. Dez textos fundamentais" (CAF, 2015), que reúne contribuições de destacados autores como Guillermo O'Donnell, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt e Oscar Oszlak, entre outros. No documento, cada autor apresenta diferentes perspectivas sobre as capacidades estatais na América Latina, abordando sua natureza multidimensional e incluindo aspectos como a capacidade fiscal, administrativa, o poder infraestrutural e a expertise profissional institucionalizada na burocracia. Esse trabalho foi fundamental para colocar o tema em debate no cenário latino-americano.

A partir de uma análise institucional no final da década de 1990, Repetto (2004) enfatiza a capacidade do Estado em implementar políticas sociais eficazes que atendam as necessidades e desafios sociais da região. Garantir que essas políticas sociais sejam adequadas, justas e duradouras é relevante no contexto latino-americano, marcado pela diversidade e pela desigualdade. Já Urteaga Quispe (2017) discute a capacidade desigual do Estado na América Latina a partir da perspectiva do institucionalismo histórico, pois, na sua interpretação, os principais fatores estruturais que determinaram a capacidade estatal na América Latina são as instituições de administração pública, o tipo de coalizão governante e as relações de produção. Esses fatores políticos, sociais, econômicos, ideológicos e institucionais foram fundamentais na construção da capacidade estatal bem-sucedida no Chile e Uruguai e deficitária no Peru e Colômbia.

A breve revisão feita nesta seção evidencia como o tema das capacidades estatais é polissêmico e reconhecidamente multidimensional. A próxima seção busca aprofundar o debate sobre o conceito no contexto brasileiro e infranacional.

2. Capacidades estatais nas realidades infranacionais: os desafios para as municipalidades brasileiras

De modo geral, a perspectiva das capacidades estatais é mobilizada para discutir o contexto nacional dos países, mas existem trabalhos que destacam a dimensão territorial de atuação do Estado-Nação a partir das dimensões administrativas, relacionais e coercitivas. Uma referência central nesse debate é a obra de Michael Mann (1988), para quem existem

dois tipos de poder mobilizados pelo Estado – o despótico e o infraestrutural –, que possuem diferenças importantes na relação Estado-Sociedade: "O poder despótico é o conjunto de ações que a elite estatal está autorizada a realizar sem negociações rotineiras e institucionalizadas com grupos da sociedade civil", enquanto o poder infraestrutural, por outro lado, é "a capacidade de realmente penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas em todo o âmbito" (1988, p. 59). Dialogando com Mann, Joel Migdal (1988), na obra "Sociedades fortes e Estados fracos: relações Estado-sociedade e capacidades estatais no Terceiro Mundo", problematiza o tema do poder do Estado, definindo que as capacidades são "as habilidades dos líderes estatais de usar as agências do Estado para fazer com que as pessoas na sociedade façam o que fazem" ou de "alcançar os tipos de mudanças na sociedade que seus líderes buscavam por meio do planejamento, das políticas e das ações do Estado", incluindo "as capacidades de penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e apropriar-se ou usar recursos de maneiras determinadas"(Migdal, 1988, p. 4). Este autor eleva o debate ao introduzir seu entendimento de controle social e de poder do Estado que se forma, essencialmente, na relação com a sociedade.

A dimensão de alcance territorial do Estado também é destacada com o foco na capacidade policial e militar do governo e o alcance das instituições governamentais nas áreas rurais (Fearon; Laitin, 2003). De um lado, entende-se que o poder infraestrutural depende da relação entre o Estado e suas instituições radiais, a capacidade da administração central e o alcance territorial do Estado (Soifer; Vom Hau, 2008). De outro, o poder infraestrutural depende da capacidade de uma burocracia eficiente que segue regras (Hamm; King; Stuckler, 2012).

O'Donnel (1993, via 2015) vai chamar a atenção para a existência de alto grau de heterogeneidade no âmbito tanto territorial quanto funcional do Estado e da ordem social que ele sustenta. Ao comparar a realidade latino-americana com outros países do globo, O'Donnel (1993, via 2015) remete-nos às especificidades entre os países, sobretudo na condição tardia da democratização e da constituição dos direitos de cidadania na região. Na mesma direção, Cardenás (2010 via 2015) destaca que a concentração do poder político e econômico reduz os incentivos para investir na capacidade do Estado; pior, a desigualdade econômica exacerba os problemas causados pela desigualdade política e vice-versa. Sua análise conclui que a

adoção de práticas democráticas não produz todos os seus benefícios em países que são altamente desiguais em termos econômicos, o que pode explicar, em parte, porque a democratização na América Latina não alcançou os resultados esperados em relação à capacidade dos Estados-Nação (Cárdenas, 2010 via 2015).

Os argumentos de O'Donnel e Cardenás ajudam a pensar o contexto das municipalidades brasileiras e suas capacidades estatais. Isso porque o Brasil é composto por 26 estados federados, subdivididos em 5.570 municípios, que enfrentam desigualdades regionais de ordem diversa. A Constituição Federal (1988) delegou autonomia política, administrativa e financeira aos municípios por meio da descentralização das políticas públicas. Considerado algo raro nos países federativos (Souza; Grin, 2023), essa combinação de coordenação intergovernamental com autonomia subnacional é uma armadilha para as capacidades estatais, sobretudo devido às heterogeneidades socioculturais e sociopolíticas em nível regional, de cunho cultural, geográfico, variação de densidade demográfica, de ecossistemas, entre tantas questões. Arretche (2012) destaca que o federalismo brasileiro tende a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de política e conferem grande poder de regulação à União, o que não exclui que as unidades constituintes sejam atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas. Mas, argumenta que "a normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais" (Arretche, 2012, p. 20). Entre outros problemas destaca-se que as transferências constitucionais federais e as transferências condicionadas universais delimitam as capacidades das gestões municipais brasileiras, devido à baixa capacidade de arrecadação, resultando em uma enorme desigualdade em suas capacidades técnicas e financeiras.

Souza e Grin (2021) mencionam que a descentralização das políticas públicas no Brasil, sobretudo de saúde e sociais, gerou demanda por organização e prestação de serviços nos municípios, resultando na necessidade de aumento do quadro de funcionários e de custos para a infraestrutura local. Ademais, ao aderir aos programas estaduais e federais, os municípios também precisam adaptar-se às bases gerenciais dessas iniciativas com funcionários no padrão exigido, tanto em termos numéricos quanto em qualificação profissional, resultando em maiores custos para

os municípios. Também a autonomia municipal requer mais capacidade de autorregulação, exigindo maior qualidade técnica e organizacional das prefeituras, ampliando os custos com capacidades técnico-administrativas. Ao mesmo tempo, e conforme já mencionado, a capacidade de arrecadação e de gerar receita pelos municípios é baixa e diminui conforme o tamanho da população local, promovendo grande dependência das receitas federais e estaduais (Souza; Grin, 2021).

Grin, Demarco e Abrucio (2021) buscam na obra "Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro", responder que tipo de capacidades estatais possuem os municípios brasileiros nos marcos do federalismo descentralizado. Reunindo inúmeros autores, o livro apresenta análises de questões relacionadas às capacidades técnico-administrativas dos municípios, como finanças, planejamento, gestão de pessoas, recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC). Ao mesmo tempo, os estudos do livro analisam as questões político-relacionais relativas ao associativismo intermunicipal, participação social, a partir de políticas setoriais de saúde, educação, assistência, habitação e cultura. Para os organizadores, a capacidade estatal é definida como:

> o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 45).

O conceito de capacidades estatais que orienta Grin, Demarco e Abrucio (2021) implica sua multidimensionalidade a partir de quatro dimensões: a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (prestação de serviços públicos); b) capacidade institucional/relacional: como definir as "regras do jogo" que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas; d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Reforça-se que a existência de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais são condições necessárias, mas não suficientes, para a efetividade das políticas públicas.

Pires e Gomide (2011) explicam que, em um ambiente político e institucional complexo de implementação de políticas, como o vigente no

Brasil – envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário, entre outras –, a ação das burocracias públicas é condicionada por múltiplos fatores. Nesse sentido, Pires e Gomide (2011) defendem que é necessário entender os arranjos de políticas e programas, os atores envolvidos (e excluídos), seus interesses e os mecanismos e instrumentos que atuam nessas relações. Ademais, "as próprias burocracias não são um ator monolítico, sendo que vários fatores influenciam suas ações, seu *ethos* e direcionam seu potencial" (Gomide, 2011, p. 21).

O apanhado realizado nesta seção evidencia o quanto o conceito de capacidades estatais nos municípios brasileiros remete ao debate das desigualdades, de ordem diversa, que determinam o funcionamento e os desafios enfrentados pelas municipalidades brasileiras. Na próxima seção, serão discutidas as capacidades estatais e os aspectos relevantes no campo das políticas alimentares.

3. Capacidades estatais e políticas alimentares nos municípios brasileiros: o que orientam os marcos regulatórios?

Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal (CF) de 1988 orientam que é de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar" (item VIII), bem como "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos" (item X) (Brasil, 1988). Em alguma medida, estas orientações constitucionais contribuíram para que, no final dos anos 1980, inúmeras municipalidades brasileiras estruturassem capacidades estatais municipais com órgãos específicos (secretaria, diretorias, etc.) e políticas alimentares municipais próprias no campo da produção agropecuária, abastecimento alimentar e assistência social (como abordado em alguns capítulos deste livro). Entre os 5.557 municípios brasileiros que responderam à Pesquisa de Informações Municipais do IBGE (Munic) em 2024, 93,7% disseram ter alguma estrutura organizacional voltada à política de agropecuária, índice superior ao observado na edição de 2020, que foi de 91,8%; apenas um total de 350 municípios não têm nenhuma estrutura específica voltada para esse fim, sendo a maioria (31,4%) com população menor do que

5 mil habitantes (IBGE-Munic, 2024). Isso demonstra a relevância que os governos municipais seguem dando ao tema.

A partir da CF observa-se um movimento municipalista para a criação de políticas alimentares, o que exige investimentos para ações locais, contratação de pessoal, investimento em infraestrutura, ou seja, uma série de investimentos na construção e manutenção de capacidades estatais técnico-administrativas. Não menos relevante é o espaço político que os temas alimentares ocupam localmente; portanto, também é necessária a construção de capacidades político-relacionais locais.

Destaca-se que, ainda nos anos de 1990 e meados dos anos 2000, três outros marcos jurídicos relevantes passaram a disciplinar a gestão das municipalidades para a descentralização de políticas voltadas à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que implicam políticas alimentares: i) Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (SUS), n. 8.080/1990; ii) Lei Orgânica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Loas), n. 8.742/1993; iii) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), n. 11.346/2006. Nota-se mais uma vez o instrumento legal federal dentro de uma perspectiva de cima para baixo (*topdow)*, induzindo a criação de capacidades estatais nos municípios, a partir da orientação para a implementação das políticas públicas federais nas localidades. Nesse sentido, o Censo da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2024, no suplemento sobre a segurança alimentar e nutricional (MDS, 2024), menciona que, entre os 5.570 municípios brasileiros, pouco mais da metade dos municípios (51%) declarou possuir algum tipo de órgão, setor ou secretaria, uma estrutura organizacional específica, para tratar da política de SAN nas prefeituras (ver capítulo Lorenço *et al.*, neste livro).

Quadro 1: Marcos regulatórios que incidem sobre a constituição de capacidades estatais para políticas alimentares nos municípios brasileiros

Instrumento Legal	**Descrição**	**Incidência sobre as capacidades estatais para políticas alimentares nos municípios**
Constituição Federal 1988	Dispõe sobre direitos, deveres, organizando os três Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e estruturando o Estado como República Federativa.	Artigos que reconhece como competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. (...) X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.
Lei Orgânica da Saúde (SUS), n. 8.080/1990	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências no país.	Disciplina a descentralização dos serviços da vigilância sanitária nos municípios.
LOAS n. 8.742/1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.	Disciplina a descentralização dos serviços da assistência social nos municípios, dentre estes o Benefício da Prestação Continuada, Benefícios eventuais, Programas de Assistência Social, entre outros.

LOSAN n. 11.346/2006	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências	Disciplina a descentralização dos serviços voltados à SAN nos municípios, determina que o poder público deve adotar políticas e ações para promover e garantir o DHAA e a SAN da população, levando em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. São diretrizes do Sisan: i) a promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; ii) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; iii) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; iv) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; v) articulação entre orçamento e gestão; e vi) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, observa-se um movimento municipalista pela criação ou adaptação de suas capacidades estatais para gerenciar políticas alimentares próprias, dos estados e federais, normatizadas pelas leis do SUS, SUAS e SISAN, voltadas à garantia do DHAA e a SAN. Esse arcabouço legal passou a induzir, em alguma medida, a ampliação do escopo dos setores que se ocuparam com as políticas alimentares nas municipalidades, inicialmente focados na agricultura, produção, abastecimento alimentar e assistência social, envolvendo agora o tema da segurança alimentar e nutricional (SAN), mais complexo e mais amplo.

Conforme a Losan, são princípios da SAN: i) universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; ii) preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; iii) participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitora-

mento e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo; e iv) transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Esses princípios, assim como as demais orientações do Sisan, visivelmente passaram a exigir um aumento das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais nas municipalidades. Além de garantir as políticas alimentares municipais próprias, a construção dessas capacidades locais passou a condicionar as possibilidades do exercício do "poder infraestrutural" para o Estado brasileiro (o governo federal) implementar suas ações junto à sociedade.

É importante destacar que o Sisan se estrutura a partir de quatro dimensões fundamentais: o acesso, a disponibilidade, a estabilidade do acesso e o uso dos alimentos (que implica aspectos biológicos, químicos e sanitários) (FAO, 2006). Essas dimensões sugerem diferentes estratégias de políticas alimentares, como por exemplo: i) distribuição direta de alimentos; ii) transferência monetária; iii) alimentação escolar; iv) estímulo à produção, comercialização e abastecimento alimentar (que envolvem ações de acesso à terra e à água, acesso ao crédito, acesso à assistência técnica e suporte técnico, financeiro e de infraestrutura para agregação de valor aos produtos, além de estímulo aos circuitos curtos e à capacitação); v) estímulo a práticas alimentares saudáveis (estímulo ao consumo de frutas, legumes e verduras, educação alimentar, guia alimentar, hortas escolares e agricultura urbana); vi) difusão de equipamentos públicos (como banco de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias); vii) proteção à alimentação adequada (legislação de rótulos alimentares, controle no uso de agrotóxicos, cantinas escolares e propagandas de alimentos para crianças, vigilância sanitária, além de ações de combate às carências nutricionais, etc.) (Delgado; Zimmermann, 2022).

O conjunto de estudos reunidos neste livro evidencia um esforço observado em uma parte das municipalidades brasileiras, por interesses diversos, em criar e adaptar suas capacidades estatais locais, para realizar políticas próprias e executar as políticas estaduais e federais, mas esse processo é bem desigual. Em alguns municípios, as políticas alimentares correntes são apenas (e algumas) políticas estaduais e federais, o que nos coloca para pensar que uma parte importante dos municípios não tem capacidades estatais para criar políticas próprias ou as capacidades de que dispõem são incipientes.

Ao refletir sobre as capacidades estatais no campo das políticas alimentares orientadas pela Losan e os princípios de SAN, abaixo são apontados os aspectos considerados relevantes para diferentes dimensões das capacidades estatais.

Quadro 2: Dimensões das capacidades estatais e aspectos relevantes para as políticas públicas, conforme a Losan

Dimensão da Capacidade Estatal	**A partir da Losan, destacam-se aspectos relevantes para as políticas públicas locais**
Técnica	Profissionais com formação multidisciplinar (por ex. saúde, ciências rurais, assistente social, etc.). Desenvolvimento de pesquisas Capacitação de recursos humanos
Administrativa	Intersetorialidade Monitoramento e avaliação Articulação entre orçamento e gestão
Política	Participação social Transparência Controle social Relação Executivo x Legislativo
Relacional	Estrutura de gestão local Legislação local Descentralização das ações Coordenação das ações Pactuação Federativa

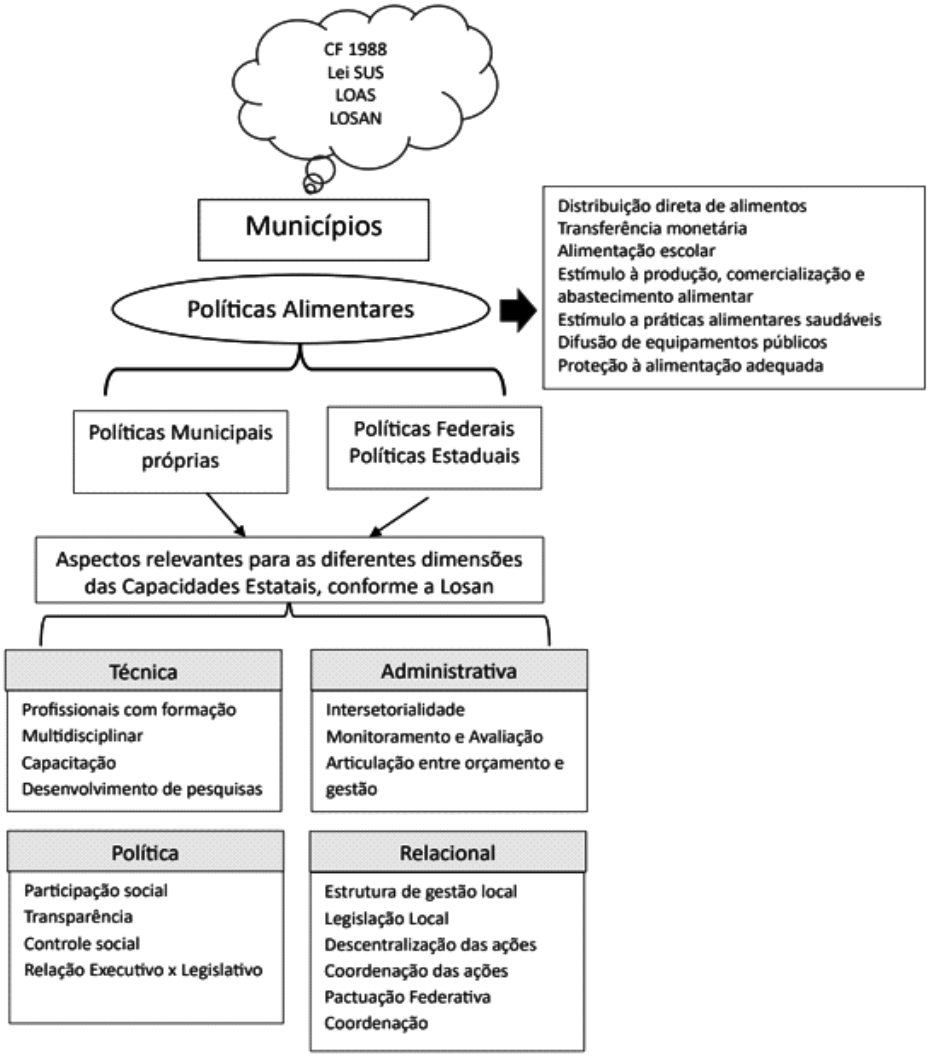
Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, os desafios para criar capacidades estatais para desenvolver políticas alimentares próprias ou mesmo gerir políticas estaduais/federais são diversos. Na dimensão administrativa, é necessário promover a intersetorialidade, o monitoramento e a avaliação constante das políticas, a partir de articulação entre orçamento e gestão, o que demanda um quadro de profissionais com formação multidisciplinar (por ex. saúde, ciências rurais, assistente social, etc.), com frequente capacitação e atualização profissional, que possam contribuir para a produção de pesquisas na área. Na

dimensão relacional são necessárias estruturas de gestão local que se ocupem com as políticas alimentares (seja secretaria ou diretoria), exigem a constituição de legislação específica, mecanismos claros de descentralização e coordenação das ações locais e/ou estaduais e federais executadas no local. Na dimensão política, exigem-se mecanismos de participação social atentos às demandas sociais, mecanismos que promovam a transparência das ações locais, bem como mecanismos que garantam o controle social ou ainda que permitam relação entre executivo e legislativo. Esses aspectos são deveras frágeis nas municipalidades brasileiras.

Ressalta-se o componente da dimensão administrativa, que é a gestão financeira. Logicamente ter recursos financeiros não determina que as capacidades estatais sejam criadas e mobilizadas, como a literatura já menciona, mas é primordial. Tanto o SUS (Oliveira; Coelho, 2021) quanto o SUAS (Bichir; Simoni Jr., 2021) têm fundos específicos, com respectivos fundos estaduais e municipais (grande parte das vezes), gerando efeitos na garantia de continuidade dos serviços e de confiabilidade do sistema, que repassam aos municípios recursos para a gestão das políticas e construção, adaptação e funcionamento das capacidades estatais. Mas este não é o caso da SAN, embora exista um aporte financeiro disponibilizado para os municípios pelo Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS), que repassa recursos aos municípios e ao Distrito Federal para que estes possam qualificar e fortalecer a gestão do Cadastro Único (CadÚnico) em seus territórios.

Figura 1: Aspectos relevantes nas capacidades estatais para políticas alimentares nos municípios brasileiros conforme a LOSAN



Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), somado à receita dos impostos municipais, é o que tem permitido que muitos municípios brasileiros invistam nas capacidades estatais locais para gerenciar as políticas alimentares, sejam elas de criação própria ou dos estados e federais. Grin e Souza (2021) lembram o quanto os recursos do FPM são

centrais nas receitas municipais, e uma parte significativa dos municípios brasileiros depende exclusivamente dessa receita para executar suas tarefas. Certamente a limitação financeira acaba restringindo as dimensões de capacidades estatais municipais, limitando as possibilidades locais de criar, executar e monitorar políticas para a garantia do DHAA.

Considerações finais

Este capítulo buscou trazer uma revisão bibliográfica do conceito de capacidades estatais e aspectos relevantes no campo das capacidades estatais para políticas alimentares no país. Constata-se uma evolução no debate no sentido de definir diferentes dimensões para as capacidades estatais, mobilizadas em inúmeros estudos pelo país na atualidade: técnico-administrativas e político-relacionais. Os autores também destacam componentes nessas dimensões e formas de mensuração. Ter capacidades estatais não garante eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, mas é condição para.

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe desafios para os municípios, com a proposta de descentralização das políticas públicas e a gestão democrática. A autonomia dada aos municípios ressoou de forma muito desigual nas municipalidades, refletindo os contextos de inúmeras desigualdades nacionais (recursos financeiros, humanos, bens e serviços, etc.). A CF colocou em evidência os temas de produção e abastecimento alimentar e assistência social para ser também de responsabilidade dos municípios. Esperar que os rincões mais longínquos do país desenvolvessem capacidades estatais para criar e executar políticas próprias foi uma aposta na capacidade de inovação e criatividade, já que um grupo significativo de municípios brasileiros sobrevive dos repasses constitucionais e condicionados do governo federal, com pouca capacidade de gerar receita própria para criar ou ampliar capacidades.

Observam-se dois movimentos, em simultâneo, de criação e adaptação das capacidades estatais para a formulação de políticas alimentares próprias nos municípios, mas também para execução das políticas estaduais e federais. Isso porque, logo depois da CF de 1988, houve a criação da Lei do SUS, a LOAS e a LOSAN, que passaram a disciplinar a descentralização das políticas federais voltadas à garantia do DHAA e que, consequentemente, determinam as transferências federais para a execução de políticas nos municípios. Ambos os processos exigem investimento nas dimensões

técnico-administrativas, mas também político-relacionais das capacidades estatais nos municípios. Todas as leis mencionadas, inclusive, propõem a criação de sistemas descentralizados para a gestão das políticas públicas correspondentes, nas três esferas nacionais (federal-estadual-municipal), de forma participativa, exigindo rearranjos nas capacidades estatais municipais.

Destaca-se a Losan, que determina a constituição do Sisan, estruturado a partir de quatro dimensões fundamentais de acesso, disponibilidade, estabilidade e uso dos alimentos. A Losan envolve aspectos relevantes a serem considerados para as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais nas políticas alimentares, que foram descritos na última seção. É uma reflexão que principia um debate relevante sobre especificidades das capacidades estatais para as políticas alimentares e coloca a necessidade de pensar também indicadores próprios. O livro em tela, em seus diferentes capítulos, ajuda-nos a pensar mais a respeito.

Referências

AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.

AKBAR, N.; OSTERMANN, S. L. Understanding, Defining, and Measuring State Capacity in India: Traditional, Modern, and Everything in Between An Asian Survey Special Issue on India. *Asian Survey*, 55(5), p. 845-861, 2015.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV, 2012.

BICHIR, R.; SIMONI JR., S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios, p. 434-470. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

CAF. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Capacidades estatales*. Diez textos fundamentales. Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. 1. ed. Caracas, 2015.

CÁRDENAS, M. State capacity in Latin America. *Global Economy and Development*, p. 1-50, 2010.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), p. 1-23, 2019.

CASTRO, A.; BOSCHI, R. (eds.). *State capacities and development in emerging countries*. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; FAPERJ; Ideia D, 2020.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

CHUDNOVSKY, M. Introducción. Por qué "capacidades estatales" y esta selección para comprenderlas. CAF. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (2015). *Capacidades estatales*. Diez textos fundamentales. Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. 1. ed. Caracas.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity:* a review of concepts, evidence and measures (n. 53, Working papers). Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. *Revista Saúde Amanhã*, Site da Fundação Oswaldo Cruz, p. 1-34, 01 fev. 2022.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), p. 748-765, 1999.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma:* Building State Capacity in Latin America. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1994.

FAO. Seguridad alimentaria. *Informe de políticas*, n. 2, junio de 2006.

FEARON, JAMES D.; DAVID D. Latin "Bureacucracy and Growth A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *The American Political Science Review*, 97(1), p. 75-90, 2003.

GOMIDE, A. D. A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia:* a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. D. A. (Apresentação); GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GOMIDE, A. D. A.; MACHADO, R. A.; LINS, R. D. S. A variação de capacidades burocráticas na administração pública federal brasileira: uma análise com dados de survey. *Organizações & Sociedade*, 29, p. 217-247, 2022.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. (Apresentação). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 27 dez. 2017.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HAMM, P.; KING, L. P.; STUCKLER, D. Mass privatization, state capacity, and economic growth in postcommunist countries. *American Sociological Review*, v. 77, n. 2, p. 295-324, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios Brasileiros, 2024*. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

MIGDAL, J. S. *Strong Societies and Weak States:* State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton University Press, 1988.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. *State capacity as power:* a conceptual framework. Department of Political Science, Lund University, 2016. p. 1-32.

MANN, M. Poder infraestructural revisitado, p. 107-125. In: *CAF. Capacidades estatales*. Diez textos fundamentales. Série Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. 1. ed. Caracas, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS). *Censo Sisan*. Análise dos dados e informações do Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE), de 2024. Brasília: MDS, 2024.

O'DONNELL, G. Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, n. 128, p. 62-87, nov./dic. 1993.

OLIVEIRA, V. E. de; COELHO, V. S. P. Capacidades estatais municipais em saúde. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 366-400.

PAPI, L. P.; SANTOS, G. T. D.; SEIDI, M. Conexões entre capacidades burocráticas e burocracias de médio escalão: Uma pesquisa de escopo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, 2024.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare state?:* Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge University Press, 1994.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional*, IPEA, n. 1. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, dez. 2018.

REPETTO, F. Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Inter-American Institute for Social Development. *INDES Working Paper Series*, I-52, 2004.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22, p. 286-317, 2016.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 2021.

SOIFER, H.; VOM HAU, M. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Springer Science + Business Media*, LLC, 2008.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-123.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *Texto para Discussão*, Ipea, n. 2.035, 2015.

TILLY, C. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

URTEAGA QUISPE, M. La desigual capacidad del Estado en América Latina. Análisis de sus fundamentos históricos. *Política y gobierno*, XXIV (2), p. 435-457, 2017.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), p. 165-171, 2015.

Capacidades estatais para políticas alimentares em Curitiba/PR

Silvia Aparecida Zimmermann[1]

Introdução

Fundada no final do século XVII, a cidade de Curitiba está localizada na macrorregião Sul do Brasil. Desde meados dos anos 1980 desenvolve um conjunto de ações associadas à agricultura urbana, circuitos curtos de produção e consumo, acesso aos alimentos frescos e redução e reciclagem de lixo urbano, tornando-se uma referência nacional para as políticas alimentares (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024). Em 2015 assinou o Pacto de Milão – acordo que reúne mais de 200 cidades no mundo, assumindo o "compromisso de desenvolver sistemas alimentares sustentáveis que sejam inclusivos, resilientes, seguros e diversos, que forneçam alimentação acessível e saudável para todas as pessoas em uma perspectiva baseada nos direitos humanos e que minimizem perdas e conservem a biodiversidade ao passo que também se adaptem e mitiguem os impactos das mudanças do clima" (MUFPP, 2025, p. 01) – consolidando seu compromisso também com redes internacionais na geração de políticas locais que promovam sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Este capítulo sintetiza resultados encontrados na pesquisa "Construção de capacidades estatais para transformação dos sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras", com apoio da Chamada Universal CNPq/MCTI/FNDCT nº 18/2021, que buscou responder à seguinte pergunta: como as capacidades estatais dos governos subnacionais influenciam a construção e implementação de políticas alimentares? Nota-se que os distintos governos que assumiram a prefeitura de Curitiba ao longo dos anos vêm realizando esforços na construção e implementação de políticas alimentares, sendo o interesse neste capítulo refletir sobre o modo como as capacidades estatais na cidade influenciaram e influenciam as políticas públicas em curso.

[1] A autora agradece pela leitura e comentários de Cátia Grisa e Melissa Luciana de Araújo.

Para a análise de diferentes dimensões de capacidades estatais e dos seus indicadores foi realizada revisão bibliográfica e revisão documental, sobretudo em 31 relatórios do Instituto Municipal de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Curitiba. Esses relatórios são publicados desde 1993, em que é possível observar e analisar a evolução das ações realizadas pela Secretaria de Município de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN), desde a perspectiva quantitativa, mas também qualitativa. Para a elaboração dos relatórios, a Secretaria comunica anualmente a Secretaria Geral de Governo sobre as ações realizadas.

Ainda para a pesquisa foram realizadas 12 entrevistas semiestruturais (gestores, ex-gestores e representantes da sociedade civil atuantes no município), ocorridas entre os meses de março e agosto de 2021, em plataforma virtual *zoom*, resultando em 11 horas de gravação, que foram posteriormente revisadas e analisadas. Ademais, em julho de 2023 ocorreu uma visita na cidade para conhecer *in loco* algumas das iniciativas, com destaque para os armazéns da família, o mercado municipal e a fazendinha. Na pesquisa, levantou-se um conjunto de dados secundários relativos à SMSAN e sobre a dinâmica das políticas alimentares municipais voltadas à alimentação.

Este capítulo é formado por mais três seções além desta introdução. Na sequência, a primeira seção apresenta um histórico das políticas alimentares na cidade de Curitiba, resgatando desde a primeira eleição municipal após a redemocratização até as iniciativas políticas instauradas naquele momento para o tema alimentar e sua evolução. A segunda seção apresenta uma análise, a partir de um referencial teórico das capacidades estatais, dos resultados obtidos na pesquisa de campo, segmentados entre as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. A terceira seção apresenta as considerações finais do capítulo.

1. Do Abastecimento à Segurança Alimentar e Nutricional: breve histórico das instituições e políticas alimentares na cidade de Curitiba

A atual SMSAN de Curitiba tem suas origens na Secretaria Municipal do Abastecimento (SMAB), criada em 1986, na gestão de Roberto Requião, primeiro prefeito eleito na cidade após o processo de redemocratização do país. Sua criação foi sugerida no Plano de Ação para 1983-1987, em documento elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curi-

tiba (IPPUC)[2], no formato inicial de Comissão de Abastecimento (IPPUC, 1994). O referido plano destacava a inflação que afetava o acesso aos alimentos, sugerindo diferentes estratégias para reduzir o custo da cesta básica das famílias curitibanas. Dentre estas, estava o Programa Mercadão Popular, que operava preços subsidiados para atender "uma população com renda familiar inferior a três salários mínimos, de modo a integrar as esferas de produção e consumo, eliminando a intermediação e privilegiando as organizações de produtores e de consumidores" (Uchimura; Bosi, 2003, p. 392).

A SMAB passou a ser responsável por: 1) disciplinar a distribuição de gêneros alimentícios para a população, sobretudo a partir da criação de espaços de comercialização dos alimentos; 2) fomentar as atividades de produção rural da Região Metropolitana de Curitiba, através de convênios com o estado e os municípios da região; 3) criar equipamentos para o benefício e facilitação do comércio de alimentos para o consumidor; 4) administrar os mercados municipais e feiras livres; 5) participar e colaborar em atividades de orientação e defesa do consumidor; 6) elaborar relatório anual de atividades e da proposta orçamentária da Secretaria (Lei nº 6.817/1986 de 02/01/1986, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração municipal).

Os dados documentais encontrados nos 31 relatórios elaborados pelo Instituto Municipal de Gestão Pública de Curitiba[3] evidenciam uma evolução das ações da Secretaria, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, notadamente no que concerne à própria compreensão dessas ações, que eram inicialmente entendidas no campo da coordenação de ação social (entre 1993-2001) e passam a ser descritas no campo das ações de coordenação socioeconômica (2002 a 2005). A partir de 2006, o relatório descreve ações por secretaria, sendo mais evidentes as informações sobre as ações da secretaria em tela.

Em termos estruturais destaca-se que, no início de 2001, a SMAB realizou um fórum reunindo cerca de 70 funcionários da secretaria, que

[2] O IPPUC é uma instituição autárquica do município de Curitiba, criado em 1965. É notória a influência do IPPUC na estrutura política-administrativa municipal vigente atualmente em diferentes setores. Maiores informações: https://www.ippuc.org.br/.

[3] Importante destacar que esses relatórios são um material riquíssimo em termos de sistematização de informação do município, que preserva o legado das diferentes gestões municipais que passaram pela administração municipal, não sendo algo muito comum encontrar em grande parte dos municípios brasileiros, mesmo entre capitais.

elaborou um plano estratégico para o período de 2001-2004, revisando os valores, objetivos, indicadores, metas, produtos e resultados a serem alcançados pela secretaria. Esta revisão resultou na incorporação do tema de "desenvolvimento de programas de educação alimentar associados aos programas de abastecimento alimentar", sendo também o momento em que "introduziu-se na SMAB o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) definido pela ONU" (Sabbag, 2003, p. 4; PMC, 2001). Assim, a secretaria passou a promover uma maior articulação entre as ações de abastecimento, educação alimentar e SAN, realizando uma série de cursos de formação, oferecidos a seus funcionários, com destaque para um curso sobre "Políticas e Ações Públicas de SAN", promovido pela Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Políticas Agrícolas na América Latina e Caribe e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que promoveu a troca de experiências entre municípios brasileiros no campo da SAN (Sabbag, 2003, p. 100).

Em 2002, outra série de atividades formativas foi realizada. Observou-se nos relatórios, entre o período de 2011 e 2012, a existência de um eixo denominado "Cuidar em Curitiba", que reunia atividades de promoção e assistência social, saúde, SAN, segurança e cultura da paz. O programa de SAN descrito tinha por objetivo aperfeiçoar o sistema municipal de abastecimento e SAN, promovendo o acesso aos alimentos, adoção de hábitos alimentares adequados e orientações para o consumo, a partir de ações como ampliação do número de atendimento da rede social de abastecimento e de melhoria do padrão nutricional da população curitibana (PMC, 2011).

Em 2017, uma nova gestão assumiu a SMAB em meio à possibilidade de haver uma fusão com a Secretaria de Meio Ambiente, o que gerou certo desconforto entre os funcionários da pasta. Contudo, a visibilidade política do tema alimentar devido à construção do I Plano de SAN, em 2016, e parcerias que foram estabelecidas no período, somado a novas responsabilidades que a secretaria assumiu no escopo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável[4], deram fôlego para que a instituição se mantivesse de forma independente.

[4] Conforme as Nações Unidas, "os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade". Maiores detalhes: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs.

A construção do I Plano de SAN ocorreu com apoio da sociedade civil, quando cerca de 400 pessoas foram ouvidas, o que contribuiu para a estruturação da nova visão, missão e valores da secretaria. Na ocasião, discutiu-se que as referências anteriores de missão e valores, focadas na distribuição de alimentos, não faziam mais sentido, sobretudo a partir de grandes redes de atacadistas e varejistas. Conforme um entrevistado:

> O simples promover o abastecimento não justifica a existência de uma secretaria, então nós nos colocamos no desafio de construir políticas públicas que atendam as reivindicações da população (...) as principais dores: o desperdício, a fome, o alto consumo de ultraprocessados, o consumo de hortifruti, um sistema produtivo agroalimentar não sustentável (Entrevista Gestor – 08.06.2021).

Conforme mencionaram diversos entrevistados, a revisão da missão da secretaria incorporou ações mais abrangentes na gestão alimentar da cidade, voltadas às problemáticas alimentares contemporâneas, como obesidade, mudanças climáticas, agricultura urbana, agroecologia, etc. Foi reconhecido como fundamental a atuação do prefeito Rafael Greca, que "entendeu a necessidade de fortalecer e reinventar a secretaria" (Entrevista Gestor – 08.06.2021), renomeada em 2019 de SMSAN.

Devido ao escopo deste trabalho, não é possível descrever com detalhes cada um dos programas e políticas municipais de responsabilidade da SMSAN, contudo, resumidamente é importante destacar alguns que serão mencionados na seção seguinte. Por exemplo, o Programa Armazém da Família, criado ainda no final dos anos 1980, é formado por uma rede de armazéns que oferecem alimentos básicos e de primeira necessidade, produtos de limpeza e higiene pessoal, a preços até 30% mais baixos do que os praticados no mercado tradicional. O Programa Sacolão da Família, criado no final dos anos 1990, tem como objetivo ampliar o acesso da população a frutas e hortaliças de qualidade, por meio de uma política de preço único (cerca de R$ 3,99/Kg). O Programa Mesa Solidária, criado em 2019, atende, com refeições gratuitas, pessoas em situação de vulnerabilidade social, de insegurança alimentar, nutricional e em situação de rua. O Programa Fazenda Urbana, a Fazendinha, criado em 2020, é dedicado à educação para a agricultura urbana, serve como centro de referência e dispõe de modelos de hortas, estufas, composteiras, sala multiuso e escola de gastronomia social.[5] A criação e

[5] Para maiores informações: https://segurancaalimentar.curitiba.pr.gov.br.

implementação desse conjunto de ações, bem como outras mais tradicionalmente encontradas nos municípios (tais como feiras e hortas) foram influenciadas pelas capacidades estatais estabelecidas na cidade de Curitiba, como se verá na seção seguinte.

2. As capacidades estatais nas políticas alimentares de Curitiba

A literatura sobre capacidades estatais identifica as condições e as dotações dos Estados como variáveis explicativas dos processos de desenvolvimento e da implementação das políticas públicas, sendo mencionadas na literatura diversas dimensões em análise, como capacidade coercitiva, fiscal, administrativa/de implementação, transformadora e de industrialização, abrangência relacional e territorial, jurídica e política (Nunes; Perissonoto, 2022; Souza; Fontanelli, 2020; Gomide; Pereira; Machado, 2017; Cingolani, 2013).

Diversos autores destacam que o objetivo da capacidade (capacidade para que) deve orientar a seleção das dimensões em análise. Assim, a partir de Nunes e Perissonoto (2022), Gomide, Pereira e Machado (2017), Pires e Gomide (2016) e Gomide e Pires (2014) e buscando analisar as capacidades para políticas alimentares, este capítulo apresenta as capacidades estatais como variáveis explicativas e interdependentes em duas dimensões: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Na pesquisa, foi possível identificar na dimensão técnico-administrativa aspectos referentes aos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, bem como instrumentos de coordenação intra e intergovernamental. Algumas estratégias de monitoramento e avaliação das ações também foram listadas. Na dimensão político-relacional, a pesquisa identificou mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político representativo e canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.

Entende-se que capacidades técnico-administrativas e político-relacionais têm caráter político e técnico, visto que a existência de mecanismos e qualificações para uma eficiente coordenação, em ambas as dimensões, é fundamental para o efetivo andamento das políticas públicas. As capacidades técnico-administrativas estão diretamente relacionadas às características e às competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políti-

cas públicas, e as político-relacionais dizem respeito "às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos" (Gomide; Pires, 2014, p. 20). Foi incluída na pesquisa a identificação das alianças políticas, e as dinâmicas interpartidárias, que em alguma medida, contribuíram para a implementação/continuidade das políticas alimentares no município, devido à influência dos sistemas de reciprocidade entre os atores do executivo local e seus correligionários do mesmo partido bem como as articulações entre diferentes tendências ou partidos, como variáveis determinantes nas ações e políticas públicas locais (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa de campo em Curitiba, conforme as diferentes dimensões das capacidades estatais analisadas. A segmentação entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais não pode ser encarada como uma "armadura" para leitura das capacidades estatais locais, mas serve para identificar potenciais e desafios na concretização das políticas alimentares e de SAN.

2.1 As capacidades técnico-administrativas

Nesta dimensão é apresentado um detalhamento sobre os recursos humanos, financeiros e tecnológicos, os instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e as estratégias de monitoramento e avaliação das ações.

2.1.1 Recursos Humanos

O quadro de funcionários da secretaria é bem expressivo em comparação a outros municípios listados neste livro. Dados do início dos anos de 2000 indicam que a secretaria era formada por 449 funcionários, distribuídos em três níveis de carreiras, sendo que o maior número de funcionários, 339 (75,50%), atuava em cargos de carreira básica (1º Grau), 82 (18,26%) em cargos de nível médio (2º Grau) e apenas 28 funcionários (6%) em cargos de nível superior (Sabbag, 2003, p. 72). Em 2021, havia cerca de 1.000 colaboradores na secretaria, destes ao redor de 700 como terceirizados – em atividades de gestão, limpeza, segurança, caixas do armazém da família, entre outros; e cerca de 300 funcionários concursados em atividades diversas, além de mais cinco funcionários em cargos comissionados. Por um lado, esse número foi considerado adequado para as atividades em cur-

so, mas, por outro, foi mencionado que ocorreu redução no quadro dos funcionários devido às aposentadorias, não havendo reposição. Não se teve acesso ao detalhamento dos motivos dessa não reposição.

A equipe técnica é diversa, formada por agrônomos, nutricionistas, contadores, advogados, entre outros, sendo exaltados os processos de capacitação do quadro de funcionários da secretaria. Em julho de 2021 teve início o primeiro *Master in Business Administration (MBA)* em "Gestão Estratégica e Formação de Lideranças" com duração de dois anos, reconhecido pelo Ministério de Educação e voltado a capacitar 54 servidores da secretaria. Além disso, foi mencionado que alguns servidores foram para o exterior fazer capacitações e formações. Identificou-se nas entrevistas a preocupação com a constituição de um servidor público empreendedor: "queremos gente que busque criatividade, que traga as empresas, que traga o terceiro setor, que traga as igrejas. Existe uma grande diferença entre o servidor público padrão e o servidor público empreendedor" (Entrevista Gestor – 08.06.2021). Notou-se que alguns gestores entrevistados têm trajetória em diferentes secretarias e órgãos públicos, o que lhes proporcionou experiência em diferentes setores, facilitando a compreensão da promoção da intersetorialidade da SAN.

Foi mencionado que a secretaria tem disputado Editais para Prêmios e Concursos diversos, visando promover e divulgar as ações do município, o que é possível devido ao quadro qualificado de gestores de que dispõe. Constata-se, a partir dos relatos nas entrevistas, uma preocupação com a existência de gestores proativos, que busquem soluções para as realidades locais, de forma inovadora e com menor custo, dando visibilidade institucional à secretaria.

2.1.2 Infraestrutura física e tecnológica

A SMSAN passou por mudanças em sua infraestrutura ao longo dos anos. No início dos anos 2000, a secretaria era composta por diversos equipamentos: uma sede central; oito gerências de atuação integrada, distribuídas nas Administrações Regionais; um depósito para os setores administrativos e de armazenamento de produtos vendidos nos Armazéns da Família e Mercadão Popular; uma central de produção de alimentos; além dos diversos pontos dos Armazéns da Família, distribuídos por todas as regionais da cidade (Sabbag, 2003).

Em 2021, além da sede num amplo espaço, as políticas gerenciadas pela secretaria contavam com inúmeros locais/espaços no município: 02 mercados públicos (com 222 permissionários comercializando no local); 89 feiras livres (com 388 feirantes); 34 armazéns da família; 14 sacolões da família; 05 restaurantes populares (servindo cerca de 94 mil refeições subsidiadas/mês); 100 hortas urbanas (cerca de 176 hectares); uma fazenda urbana (com uma área total de 4.435m²); 03 espaços do Programa Mesa Solidária (que serve cerca de 250 mil refeições/mês); 01 banco de alimentos (estimam-se 81 toneladas de alimentos doados/ano, sendo 42 entidades beneficiadas e ao redor de 8.567 pessoas atendidas) (Entrevista Gestores da SMSAN, 23.07.2021).

Em termos de tecnologia, nas entrevistas foi destacada a implantação de um sistema automático para a geração de notas aos permissionários dos espaços administrados pela secretaria, o que reduziu tarefas.

2.1.3 Recursos financeiros

A lei nº 7462/90 criou o Fundo do Abastecimento Alimentar de Curitiba, sendo alterada pela Lei nº 15.637/2020, que descreveu melhor quem pode ter acesso aos benefícios dos investimentos do fundo e como esses recursos devem ser aplicados. Esse fundo teve um aporte de investimentos do município quando foi criado o Programa Armazém da Família, ainda nos anos 1990, que devido à comercialização dos produtos, retorna recursos financeiros para o fundo: "com a venda dos produtos se consegue comprar novas produtos e pagar todos os terceirizados e as pessoas que trabalham na execução deste Programa" (Entrevista Gestora – 23.07.2021).

Ao longo dos anos, destaca-se que houve um reconhecimento da SAN como um modelo estratégico de desenvolvimento urbano; "a partir do momento em que as principais secretarias entendem que a SAN é transversal e é estratégica e prioritária, automaticamente as finanças liberam mais recursos" (Entrevista Gestor – 08.06.2021). Segundo esse mesmo entrevistado, até 2021 o orçamento médio de funcionamento da secretaria estava na ordem de R$ 14 milhões de reais, contudo, devido ao impacto da pandemia da Covid-19 e à precariedade da situação alimentar que se disseminou pelo país, em 2021 a secretaria movimentou em torno de R$ 32 milhões de reais, dobrando o orçamento da secretaria. Conforme a Lei Orçamentária Anual de Curitiba, aprovada para 2021, o orçamento municipal estava na ordem

de 8,1 bilhões de reais, sendo o recurso da secretaria de 41.275.000,00 reais e o recurso do Fundo de Abastecimento Alimentar de 35.626.000,00 reais (PMC, 2021).

O recurso adicional aplicado na secretaria em 2021 foi direcionado para uma ação municipal que ofertou, durante seis meses, R$ 70 reais na forma de crédito nos Armazéns da Família[6] para 35 mil famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, inscritos no cadastro único (CadÚnico). O crédito era registrado no Cadastro da Pessoa Física (CPF), e a pessoa era comunicada pela Fundação de Assistência Social (FAS), podendo utilizar o recurso nas compras nos Armazéns da Família. Foi pontuado que não havia um programa ou projeto para essa ação, mas se teve "a vontade de fazer, o recurso e a entrevista com o Prefeito" (Entrevista Gestor – 08.06.2021).

Foi mencionada a preocupação em ampliar os recursos financeiros da SMSAN, seja pelo apoio do legislativo via emendas parlamentares, seja através de parcerias com o terceiro setor, por exemplo com as indústrias alimentícias; contudo, não foi mencionada uma estratégia clara de como envolver essas empresas no desenvolvimento de projetos.

2.1.4 Coordenação intra e intergovernamental

A SMSAN dá o suporte necessário nas compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, baseadas nos cardápios elaborados pela Secretaria da Educação: "Hoje já conseguimos comprar cerca de 15% de produtos da agricultura familiar. Nós ainda não conseguimos atingir o percentual previsto na legislação, porém nas últimas duas gestões esse patamar vem aumentando: saímos de 2% e chegamos a 15%" (Entrevista Gestora – 16.07.2021). O Programa de Alimentação Escolar (PNAE) é executado pela Secretaria de Educação, e estima-se um orçamento em torno de 350 milhões de reais por ano (Entrevista Gestor – 08.06.2021). Assim, a operacionalização da compra da alimentação escolar exige a articulação permanente com a Secretaria de Educação, que organiza os cardápios e define os

[6] Conforme SMSAN Curitiba, para ser beneficiário do Programa Armazém da Família é necessário ser residente em Curitiba, maior de 18 anos, ter renda familiar de até cinco salários mínimos (calculados pelo valor nacional) e seu cadastro aprovado. Os dependentes do titular cadastrado e entidades sociais também são beneficiados. Para maiores informações: https://servicos.curitiba.pr.gov.br/armazem-da-familia/26.

produtos da agricultura familiar a serem adquiridos. Também ocorre interlocução com outras instituições a partir de um grupo técnico de desenvolvimento, que reúne a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural-Emater, Secretaria de Estado de Abastecimento (Seab), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entre outros, para a gestão do programa Mercado Comum Metropolitano, que coloca em contato diferentes organizações que tratam da produção, comercialização e consumo de alimentos no município.

No ano de 2014, foi constituída pelo Decreto nº 1.821, de 22 de janeiro, a Câmara Intersetorial de SAN (Caisan), responsável pelo alinhamento e integração dos órgãos municipais em suas ações relativas à SAN no município. No período das entrevistas, foi relatado que a Caisan não estava se reunindo, embora sua existência formal, o que "não é falta de vontade política, mas isso se repete em vários municípios" (Entrevista representante Sociedade Civil – 16.07.2021). Foi relatado que, na Caisan, as Secretarias de Saúde, Educação, Meio Ambiente, Esporte, Lazer e Juventude e a Fundação de Ação Social têm um entendimento maior da política de SAN (Entrevista Gestor, 23.07.2021).

O Programa Mesa Solidária, criado em 2019 para atender a população durante a pandemia da Covid, é uma ação conjunta de órgãos da prefeitura (SMSAN, Fundação de Ação Social e Defesa Social e Trânsito/Departamento de Políticas Sobre Drogas), que cedem locais e apoio logístico, articuladas a mais de cinquenta entidades parceiras (instituições religiosas, organizações não governamentais – ONGs – e movimentos de apoio às pessoas em situação de rua), que adquirem, preparam e servem os alimentos.

A cidade de Curitiba chama atenção por ser um dos poucos municípios do país a ter uma Secretaria de SAN e também ser sede de uma Secretaria de Estado de Abastecimento (Seab). Conforme gestores entrevistados, existe uma boa relação entre essas organizações, visto que alguns ex-secretários da Smab foram Secretário Estadual de Abastecimento ou mesmo funcionários da antiga Emater, portanto servidores do Estado do Paraná cedidos para o município. Desde 2005 prevalece certo entendimento da importância de secretários com perfil "técnico", vários deles com formação nas ciências rurais, aproximando as relações entre as duas secretarias (Municipal e Estadual).

Outra iniciativa de relação intergovernamental mencionada pelos entrevistados é o Pró-Metrópole, uma ação de governança regional criada em

2018, voltada ao desenvolvimento socioeconômico de 29 municípios que formam a Região Metropolitana de Curitiba. Nessa iniciativa há um grupo de trabalho voltado à questão agroalimentar, que foi coordenado pelo Secretário de SAN do município. Dados mencionados nas entrevistas indicaram que o Pró-Metrópole reunia cerca de 14 cooperativas, 1.089 agricultores, sendo 12 entidades alinhadas na ação integrada. A partir do Pró-Metrópole, há uma expectativa de que a região metropolitana seja modelo de implementação do sistema de SAN, de avanço de uma política mais integrada, macrorregionalizada, com os municípios da região para poder inspirar outras regiões metropolitanas no país.

A relação com o governo federal existe, mas é pontual. É relatado que ocorrem visitas eventuais do governo federal à cidade para conhecer as políticas locais. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE são as políticas nacionais com maior expressão no município. Em 2021, dados referentes ao PAA indicavam 80 instituições filantrópicas beneficiadas – 323 toneladas de alimentos entregues por agricultores da região metropolitana de Curitiba, e o PNAE estimava cerca de 15,17% a compra institucional de produtos da agricultura familiar (Entrevista Gestora – 16.07.2021). Foi mencionado que as políticas nacionais acabam exigindo maior trabalho com a prestação de contas devido às regras burocráticas associadas.

Destacou-se que a prefeitura de Curitiba também participa de articulações internacionais. Em 2022, a cidade participava de dez redes de cidades que compartilhavam objetivos e esforços para desenvolver novas estratégias de solução para os desafios contemporâneos: Associação Internacional das Cidades Educadoras; coalizão das cidades para os direitos digitais; *city possible*; C40; *fab city*; Iclei; *mercociudades*; pacto da política alimentar urbana de Milão; pacto global das Nações Unidas; pacto global de prefeitos pelo clima e energia e redes de cidades criativas da Unesco (PMC, 2022). Ainda em 2022, a cidade recebeu Menção Honrosa do Pacto de Milão pela Fazenda Urbana, reconhecida por seu importante papel na produção de alimentos urbanos sustentáveis. Além desse, a SMAN já recebeu outros prêmios, conforme listados no III Plansan:

> O Programa Municipal de SAN foi premiado com o 1º lugar no Fab City Awards 2023, uma iniciativa global que reconhece práticas sustentáveis para futuros regenerativos. Além desse, a política de SAN vem se destacando nas mais diversas premiações, como: recebimento da Medalha de Adaptação do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia, em cerimônia durante o 2º

> Encontro Nacional do ICLEI Brasil, realizado em Palmas no Tocantins, em 2023; menção especial para a prática Fazenda Urbana na categoria "Produção de Alimentos" no 8º Fórum Global do Pacto de Políticas Alimentares Urbanas de Milão, no Rio de Janeiro em 2022; Curitiba classificada como finalista da categoria "Sustentabilidade" do Prêmio Cidade, com a prática "SAN – Agricultura Urbana e Desenvolvimento Social" no evento World Smart City Awards 2022 em Barcelona, ficando entre as 6 cidades mais inteligentes do mundo; Prêmio Gestor Público Paraná com certificado de reconhecimento do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita do Estado do Paraná (Sindafep) pela execução do Projeto Mesa Solidária, em 2022; Prêmio Latam Smart City Awards para o Programa de Agricultura Urbana em 2022; Curitiba selecionada como cidade-modelo do Generation Restoration Project, projeto implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNEP e apoiado pelo ICLEI e pela ONU, em 2022; prêmio Topview Gastronomia para o Mercado Municipal de Curitiba na categoria Melhor Estabelecimento Para Fazer Compras Gourmet, em 2022; Prêmio Design for a Better World Award 2021 para a Fazenda Urbana do Cajuru; Programa Horta como 6º classificado no World Smart City Awards, em 2018; Selo Sesi ODS 2018 pelo reconhecimento das práticas Armazém da Família e Agricultura Urbana em 2018; 2º lugar no Prêmio ODS Brasil 2018 para o Programa Agricultura Urbana; dentre outros reconhecimentos (PMC, 2023, p. 20)

Essas articulações têm gerado parcerias, trocas de experiências e recursos e ainda maior visibilidade das ações da SMSAN, fortalecendo politicamente a instituição.

2.1.5 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações

Existem diferentes instrumentos que têm potencial para garantir o monitoramento e a avaliação das atividades realizadas pela Secretaria de SAN de Curitiba. Um destes são os Relatórios de Gestão Municipal, elaborados desde 1983, que servem, em certa medida, para a prestação de contas, monitoramento e transparência das ações da secretaria para o público em geral, visto que são disponibilizados no sítio da internet da Prefeitura Municipal. Quatro outros instrumentos, o Conselho Municipal de SAN, as Conferências Municipais de SAN, a Frente Parlamentar de SAN e o Programa "Fala Curitiba", que serão mencionados de forma mais detalhada nas capacidades político-relacionais, geram, também, relatórios e documentos e têm potencial para garantir um papel fundamental no acompanhamento das políticas públicas alimentares municipais.

2.2 As capacidades político-relacionais

Nesta dimensão são apresentados os canais institucionalizados de participação da sociedade civil nos processos decisórios, os mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político representativo e as alianças políticas e dinâmicas interpartidárias.

2.2.1 Mecanismos de participação social

O Conselho Municipal de SAN foi instituído em 2003 (Lei Ordinária, nº 10.698 de 12/06/2003) com o suporte técnico e administrativo vinculado à Fundação de Ação Social (FAS) e, a partir de 2006, passou a receber assessoramento técnico da SMSAN (Antiga SMAB), que também disponibilizou infraestrutura para o funcionamento do conselho.[7] A referida Lei instituiu, em seu Artigo 9º, também o "Fundo Municipal de SAN, formado por recursos financeiros provenientes das ações da Política de SAN e de seus programas, gerenciados pela FAS, mediante a deliberação e fiscalização do Conselho Municipal de SAN". Antes desse conselho, foi relatado que havia espaços chamados polos, na ordem de dez, um em cada região da cidade, em que a população podia manifestar-se e discutir questões referentes à saúde, educação, etc. Os polos administravam o programa Bolsa Alimentação, logo depois Bolsa Família. Atualmente, esses polos foram transformados nas regionais administrativas do município.[8]

Ao longo de sua trajetória, o Consea Municipal teve "altos e baixos e momentos em que esfriou um pouco a atuação, mas ele nunca deixou de atuar" (Entrevista Representante da Sociedade Civil, 16.07.2021). Foi mencionado que nem sempre os representantes da secretaria que atuavam no conselho tinham clareza sobre a importância desse espaço de diálogo, mas aos poucos foi se entendendo que o conselho era um importante aliado na defesa da SAN. Entre 2010 e 2014, o conselho teve uma atuação tímida, mas a partir de 2014 nota-se uma movimentação em suas atividades, exigindo a reelaboração do regimento interno.

[7] Site: http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=6.

[8] Curitiba é organizada em dez administrações regionais voltadas a descentralizar a gestão municipal e facilitar a prestação de serviços à população: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, Cidade Industrial de Curitiba (CIC), Fazendinha-Portão, Matriz, Santa Felicidade, Pinheirinho e Tatuquara. Maiores informações: https://regionais.curitiba.pr.gov.br.

A mudança no regimento buscou incorporar organizações que estavam à frente da questão alimentar e que fossem atuantes, por exemplo as Pastorais, as Casas Lares, entre outras. Em contraposição foram retirados do Consea algumas organizações que estavam no regimento, "mas não apareciam [participavam]" (Entrevista Representante da Sociedade Civil – 16.07.2021). Também foram incorporados mais representantes das universidades, visando estimular pesquisas sobre o tema. Para a recomposição foi aberto um edital (Edital nº 01/2018 – Comsea/Curitiba, a Resolução nº 01/2018 e nº 02/2018-Consea/Curitiba), e as organizações sociais se inscreveram, sendo a primeira vez que teve mais inscritos (11) do que vagas (6), ocorrendo na sequência a eleição dos representantes (Entrevista Representante da Sociedade Civil – 16.07.2021). O objetivo era criar um processo mais transparente na seleção das organizações para o Consea Municipal.

Nas entrevistas foi mencionado que o Conselho Municipal de SAN não dispõe de uma Secretaria Executiva, sendo que o servidor municipal que executa tais funções acumula outras atividades. De modo geral, o conselho tem reuniões mensais e, eventualmente, extraordinárias.

Em 2016, houve a construção do I Plano de SAN (Plansan) em conjunto com a sociedade civil. Em 2019, houve a construção do II Plano 2020-2023, alinhado com o Plano Diretor do Município e o Plano de Governo 2021 a 2024. Foram realizados oito encontros regionalizados com a participação de mais de 400 pessoas. A partir da constituição dos dois primeiros planos, o Conselho Municipal de SAN passou a fazer o monitoramento das políticas de SAN no município. Esse monitoramento ocorre junto às regionais e os debates junto ao Programa "Fala Curitiba" (Entrevista Representante da Sociedade Civil – 16.07.2021). Essa mesma entrevistada destacou que as ONGs presentes no conselho também passaram a realizar o monitoramento e tratar disso nas reuniões do conselho.

A elaboração do III Plansan 2024-2027 ocorreu na IV Conferência Municipal de SAN. Aliás, desde a instituição do Conselho Municipal, foram realizadas quatro Conferências Municipais de SAN em 2011, 2015, 2019 e 2023. Na IV Conferência, 328 participantes apresentaram suas demandas nos três encontros regionais realizados, somadas às 22.725 participações registradas em 2023 por meio do "Fala Curitiba", que apontaram sugestões para compor o III PLAMSAN (PMC, 2023).

Destaca-se que a troca do nome da Secretaria de Abastecimento para SAN foi fruto dos debates também correntes no conselho, portanto, uma

conquista do conselho na difusão da compreensão da SAN. O PAA e o PNAE foram pautados no conselho em inúmeros momentos, dado que as organizações fornecedoras/recebedoras enviavam relatórios ao conselho, e isso permitia o monitoramento dessas políticas. Entre os prefeitos, destacou-se a atenção dada ao tema da SAN por Freut e por Grecca, mas sobretudo, foi destacado que, na gestão de Grecca, houve maior aproximação com o Consea, o que oportunizou maior aceitação das demandas do conselho pela gestão municipal.

Desde 2017 houve uma postura dialógica da SMSAN junto ao conselho, o que contribuiu para que este passasse a mobilizar a gestão para aprovar a troca do nome da secretaria bem como sua missão. Nos anos de 2010, poucas secretarias envolviam-se no Consea Municipal de SAN, mas a situação mudou quando o conselho passou a ter mais visibilidade das ações, sendo mencionadas as Secretarias de Educação, Saúde, Esporte, Fundação de Ação Social, Meio Ambiente.

Foi mencionado que o Conselho Municipal de SAN passou por um período de enfraquecimento quando houve a extinção do Consea Nacional, em 2019. Em 2021, o Conselho Municipal de SAN apresentava 21 membros no conselho, sendo 07 da área governamental e 14 da sociedade civil. Destaca-se que, em 2018, houve a adesão ao Sistema Nacional de SAN (Lei nº 15.209/2018) e, na sequência, a criação da Lei Municipal de SAN nº 15.461/2019.

Foi mencionado haver certa proximidade entre os conselheiros municipais com o conselho estadual de SAN, bem como com os conselheiros das cidades próximas. É importante destacar que o Consea Paraná é composto por comissões regionais de SAN – Coresan –, que são órgãos colegiados, criados para promover a descentralização do Consea Estadual, e reúnem representantes de várias entidades, empresas e cooperativas, bem como órgãos dos poderes municipais, estaduais e federais na região em que atuam. A Coresan região-metropolitana de Curitiba envolve 29 municípios, sendo presidida, em 2021, pelo presidente do Consea Municipal de Curitiba.

Conforme uma entrevistada, há desejo de fortalecer ainda mais a compreensão da sociedade civil sobre o que é a SAN e cita o Programa "Fala Curitiba", por onde muitas vezes as demandas sobre SAN surgem como uma necessidade pontual e individual sem o entendimento de que a política de SAN deve atender um coletivo. Para isso é necessário um trabalho de base com a população (Entrevista Gestora – 23.07.2021).

2.2.2 Relações com o executivo e o legislativo

A SMSAN ocupa um lugar de destaque na gestão municipal, realidade considerada recente pelos gestores: "A nossa secretaria era conhecida como a secretaria do lanchinho... vai fazer [algo], pede um lanchinho lá para eles. Tínhamos o *status* do primo pobre, aquela secretaria menos importante, tanto que ia ser fundida com o meio ambiente" (Entrevista Gestor – 08.06.2021). Essa mudança ocorreu em função das inovações e projetos gestados pela secretaria, inclusive pela situação da pandemia, que reposicionou a secretaria entre as prestações de serviços no município, com destaque para a questão alimentar e o acesso aos alimentos, mas também pelo apoio de "100% do prefeito". Por outro lado, apesar da grande visibilidade, também houve aumento da cobrança e responsabilidade, mesmo sem ampliação da estrutura para isso.

A relação da SMSAN com o legislativo municipal ocorre via Frente Parlamentar de SAN. A frente foi criada em abril de 2021 e, apesar de ser presidida por uma vereadora de partido de oposição ao prefeito, tem uma boa relação com as ações da secretaria. Conforme uma entrevistada, a SMSAN já recebeu mais de 600 mil reais de emendas parlamentares de forma voluntária, sendo que "na melhor época da história da Secretaria recebeu 50 mil em um ano" (Entrevista Gestor – 08.06.2021). Em certa medida, essa realidade demonstra a visibilidade do tema da SAN junto ao Legislativo Municipal e o prestígio que a secretaria tem recebido no âmbito parlamentar.

2.2.3 Alianças políticas e dinâmicas interpartidárias

A SMAB foi criada na gestão de Roberto Requião (MDB), primeiro prefeito eleito em eleições diretas realizadas na cidade após o período ditatorial, derrotando por curta margem de votos o candidato do Partido Democrático Trabalhista (PDT) Jaime Lerner, que tinha sido apoiado pelo Partido da Frente Liberal (PFL), liderado pelo ex-governador Nei Braga. Requião tinha sido deputado estadual, quando foi o candidato mais votado de Curitiba. Com estilo considerado polêmico e incisivo de atuação, Requião pautou debate com empresas de ônibus de Curitiba e apresentou projeto de lei propondo a estatização dos transportes coletivos e de todos os serviços públicos da capital paranaense. Fez investimentos nas áreas periféricas do município e em iniciativas de cunho social, tais como a criação das Secretarias de Abastecimento e do Bem-Estar Social, da Associação dos Meninos e Meninas de

Rua de Curitiba e a implementação de um amplo programa de construção de creches e postos de saúde (CPDOC, 2021a). A descentralização da prefeitura, por meio da "secretarização" (foram criadas quinze secretarias), "obteve seu êxito e deixou história para as próximas gestões, principalmente em relação à Secretaria de Abastecimento, que criou o 'Mercadão popular' e consegue atingir diretamente a população" (Nazareno, 2005, p. 67). No final da gestão de Requião, o então Secretário de Abastecimento entre 1986 e 1988, Jorge Samek, agrônomo de formação, disputou vaga na Câmara de Vereadores pelo PMDB e foi eleito, evidenciando a popularidade conquistada com o posto como Secretário de Abastecimento (Nazareno, 2005, p. 67).

Depois de Requião, Jaime Lerner assumiu em 1989, levando consigo heranças de gestões anteriores do período da ditadura, entre os anos de 1971/75 e 1979/83, promovendo "a (re)ocupação da Prefeitura pelo grupo Lerner" (Nazareno, 2005, p. 68), pautado pelo estabelecimento de um perfil técnico. Sua gestão foi marcada pela aprovação da Lei Orgânica 7671/1991, quando aproveita para reduzir o número de secretarias e reestruturar as coordenações regionais no município, contudo, a Secretaria do Abastecimento vai se consolidando como uma secretaria estratégica e é mantida. No período, Hirotoshi Taminato foi secretário do Abastecimento.

Os anos que seguem apresentam uma continuidade em administrações do PDT. Rafael Greca, engenheiro do IPPUC, assume como prefeito em 1993 e cria duas secretarias extraordinárias, a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e a de Saneamento, mais tarde transformadas em ordinárias. Durante o mandato de Rafael Greca, seu grupo político vence as eleições para o governo do Estado do Paraná com Jaime Lerner: "tendo novos espaços a ocupar, o grupo na prefeitura se abre para a formação de novas alianças, contemplando também a dimensão estadual" (Nazareno, 2005, p. 71). No período, o secretário da Abastecimento foi Luiz Camargo Antunes, que permanece até meados de 1995, sendo sucedido por Pedro Claiton Pelanda, engenheiro agrônomo e funcionário de carreira da prefeitura aposentado, que se manteve no posto até o início da gestão seguinte.[9]

Cássio Taniguchi, ex-Secretário Estadual do Planejamento, sucede Rafael Greca em 1997, trazendo consigo pessoas da gestão estadual para a prefeitura. Conforme Nazareno (2005, p.72), o "mandato já inicia com in-

[9] Pelanda faleceu em 2016, quando exercia a função de administrador regional do bairro novo. Disponível em: https://www.bemparana.com.br/noticia/prefeitura-lamenta-a-morte-de-pedro-pelanda-administrador-regional-do-bairro-novo—#.YO3U7JhKjIU. Acesso em: 13 jul. 2021.

dicações políticas mais presentes do PP (antigo PPB) e presença do PFL, partido para qual o grupo se dirige na saída de Lerner do PDT". Ademais, as duas gestões de Cássio Taniguchi recebem forte influência de atores políticos presentes na gestão estadual, já que "sua reeleição se fundamenta numa ampla coalizão de apoio não só municipal, mas paranaense, em que as forças antes divididas pela onda da redemocratização se juntam em torno de Jaime Lerner... (...) vários nomes do PTB, PSDB e PFL e dos setores empresariais fortalecem o grupo e consolidam o seu sucesso eleitoral" (Idem, p. 73). Na primeira gestão de Cássio Taniguchi (1997-2000), o secretário da SMAB é Delmo de Almeida Filho, sucedido em meados do segundo mandato (2001-2004) por Ubirajara Schreiber e Paulo Henrique Carrano Santos.

Beto Richa (PSDB), que era vice de Cássio Taniguchi e acumulava o cargo de secretário municipal de Obras Públicas, assumiu a prefeitura em 2005, permanecendo no posto por quase dois mandatos. Antes havia sido vereador de Curitiba e deputado estadual. Sua gestão foi marcada pela ênfase à construção de obras de infraestrutura municipal, com destaque para a "Linha Verde", que contribuiu para incluir Curitiba no grupo das "60 Cidades Verdes do Mundo"; por trazer a Conferência das Nações Unidas sobre Biodiversidade e Biosegurança, em 2006; e por realizar inúmeras audiências públicas municipais nos bairros da cidade, para ouvir demandas da população e discutir as políticas municipais (CPDOC, 2021b). Em 2010, renunciou ao cargo para disputar o posto de governador do estado do Paraná, sendo eleito e reeleito. Luciano Ducci, seu vice, manteve as atividades da prefeitura até as eleições seguintes. Nesse período, Humberto Malucelli Neto, engenheiro agrônomo e funcionário da Secretaria de Agricultura, foi secretário de Abastecimento.

Gustavo Fruet assumiu a prefeitura em 2013. Filho de Maurício Fruet, ex-prefeito por indicação militar em Curitiba antes das eleições, havia sido vereador e deputado federal pelo PMDB, mas em 2003 se filiou ao PSDB, saindo deste partido em 2012, pois o partido apoiou Luciano Ducci como vice na chapa com Betto Richa, tendo se filiado ao PDT desde então. Nas eleições de 2012, Fruet recebeu apoio do PT e do PV, passando para o segundo turno contra Ratinho Júnior (PSC), derrotando Luciano Ducci, que ficou em terceiro lugar (CPDOC, 2021c). Essa descrição anuncia uma mudança na gestão do município, que estava há anos sendo governado por grupos de coalizão. Nesse período, o secretário de Abastecimento foi Aldo Fernando Klein Nunes, substituído por seu superintendente (similar ao cargo

de vice) Marcelo Franco Munaretto, em março de 2015 até o final do mandato de Gustavo Fruet.

Rafael Valdomiro Greca de Macedo, que já havia sido prefeito da cidade, assumiu a prefeitura novamente em 2017. Aposentado do IPPUC, carregava uma trajetória política diversa, tendo circulado em diferentes partidos; atuou como vereador, deputado federal, deputado estadual: PDS (1983-1985), PDT (1985-1997), PFL (1997-2003), PMDB (2003-2015), PMN (2015-2019) e DEM (2019-atual) (CPDOC, 2021d). Desde que assumiu, nomeou Luiz Dâmaso Gusi para secretário do Abastecimento Alimentar, posterior secretário de SAN. Gusi é agrônomo e funcionário cedido pela Secretaria de Abastecimento Estadual.

Quadro 01: Descrição dos prefeitos e respectivos partidos políticos na gestão de Curitiba

Prefeito/Partido	**Mandato**	**Secretários de Abastecimento e/ou Segurança Alimentar do Município**
Roberto Requião de Mello e Silva – PMDB	1986 a 1988	Jorge Samek – engenheiro agrônomo
Jaime Lerner – PDT	1989 a 1992	Hirotoshi Taminato – engenheiro civil
Rafael Valdomiro Greca de Macedo – PDT	1993 a 1996	Luiz Camargo Antunes (1993-1995) Pedro Claiton Pelandia (1996) – engenheiro agrônomo
Cassio Taniguchi – PDT e PFL	1997 a 2000; 2001 a 2004	Delmo de Almeida Filho (1997-2002) Ubirajara Schreiber (2003) Paulo Henrique Carrano Santos (2004)
Carlos Alberto Richa (Beto Richa) – PSDB	2005 a 2008; 2009 a 2010	Antônio Leonel Poloni (2005) – ex-secretário da Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (1998-2002) Norberto Anacleto Ortigara (2006-2010) – economista e ex-secretário da Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (2011-2024); secretário de Estado da Fazenda (desde 2024 a atualidade).
Luciano Ducci – PSB	2010 a 2012	Humberto Malucelli Neto (2010) – engenheiro agrônomo, funcionário da secretaria de Estado de Agricultura
Gustavo Bonato Fruet – PDT	2013 a 2016	Aldo Fernando Klein Nunes (2013-2015) – formação em Direito; Marcelo Franco Munaretto (a partir de 11 de março de 2015 até final da gestão em 2016) – funcionário da SEAB Curitiba
Rafael Valdomiro Greca de Macedo – PMN e Democratas	2017 a 2020; 2021 a 2024	Luiz Dâmaso Gusi – engenheiro agrônomo, atuou como diretor na secretaria de Estado de Agricultura do Paraná (1998-2001); diretor na SEAB Curitiba (2005-2010); diretor Ceasa Paraná (2011-2015)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da relação de prefeitos (PMC, 2025); relatórios da Prefeitura Municipal elaborados pelo Instituto Municipal de Gestão Pública de Curitiba e site Linkedin.

A descrição dessa seção evidencia uma série de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias na administração municipal de Curitiba ao longo dos anos, em sua maioria no campo da centro-direita. Para Nazareno (2005), no período dos anos de 1989 até 2004, expressava-se uma coalizão dominante na política curitibana, apresentando estabilidade, vista por certa dinâmica interna da rede de relações entre os diferentes políticos que assumiram a administração municipal. Nos vinte anos seguintes, nota-se que a maioria dos políticos que assumiram a prefeitura se repetem, bem como os partidos políticos vinculados, o que sugere a manutenção de certa estabilidade política. Apesar de mudanças na definição das secretarias ou no padrão da administração local, que mantiveram a aposta na SMAB e mais recentemente na SMSAN, não se evidencia uma ruptura nas alianças políticas que assumiram a prefeitura ao longo dos anos.

Não houve relato sobre disputas por grupos políticos dentro da prefeitura para execução de um tipo específico de política alimentar, tampouco as políticas adotadas no campo de gestão dos mercados alimentares parecem ter gerado conflitos significativos com atores políticos locais, que porventura buscassem mudar o rumo das ações das secretarias estudadas. Ademais, nota-se que os secretários de Abastecimento e, posteriormente, SAN, em sua maioria, tinham certa trajetória em outros espaços políticos, como o legislativo municipal, alguns transitando nas esferas estaduais. No jogo político, certamente as habilidades políticas desses gestores contribuíram para garantir que a secretaria mantivesse continuidade nos serviços prestados, ampliasse seu quadro de funcionários e instalações, apresentando políticas públicas próprias desde sua criação em 1986.

Considerações finais

Este estudo evidencia que, ao longo de cerca de quarenta anos, os temas alimentares e suas distintas nuances foram objeto de políticas públicas na cidade de Curitiba, numa crescente, em termos institucionais e de alocação de recursos, mas também de complexidade vinculada a essas iniciativas. Também se nota ao longo do tempo a ampliação das condições das capacidades estatais municipais para formular e executar essas políticas. Na atualidade, as políticas alimentares curitibanas tratam de temas diversos, como desequilíbrio nutricional, obesidade, contaminação dos alimentos por agrotóxicos, crise climática, entre outros, reajustando o foco

inicialmente dado ao abastecimento alimentar e destacando a centralidade da SAN no avanço do século XXI. Isso exigiu um ajuste também em suas capacidades municipais ao longo do tempo.

Na dimensão das capacidades técnico-administrativas chamam atenção as condições de recursos humanos da SMSAN, visto que o quadro de funcionários é expressivo, com formação diversa e em constante qualificação. Lembra-se que uma burocracia qualificada é fundamental para o planejamento e a implementação das políticas públicas. No campo dos recursos financeiros destacam-se a criação e manutenção do Fundo do Abastecimento Alimentar de Curitiba, que garante a continuidade de ações da secretaria, entre elas o Armazém da Família, uma política que se mantém popular. Apesar de ser uma política que estabelece regulação dos preços no mercado local, o que normalmente gera conflito com a iniciativa privada, nenhum político se atreveu a acabar com essa política que garante uma economia na ordem de 30% para as famílias consumidoras e envolve cerca de 300 mil pessoas cadastradas na cidade. Ao longo do tempo, também se observa que a SMSAN ampliou sua infraestrutura e tem avançado na informatização de funções importantes para as políticas locais. A análise das capacidades de coordenação intra e intergovernamental evidencia certa fragilidade, como a pouca atividade da Caisan municipal no período da pesquisa, mas também apresenta potencialidades importantes, onde se destaca o diálogo permanente junto à Secretaria da Educação para a aquisição dos produtos da agricultura familiar para o PNAE; a relação com a Seab e o Programa Pró-Metrópole, assim como uma série de articulações internacionais que garantiram importantes prêmios para a cidade. Entre as estratégias de monitoramento e avaliação das ações destacou-se uma série de instrumentos que têm potencial para essas funções: os Relatórios de Gestão Municipal, elaborados desde 1983, o Conselho Municipal de SAN, as Conferências Municipais de SAN, a Frente Parlamentar de SAN e o Programa "Fala Curitiba". Nas entrevistas, foi destacada a intenção de execução de um monitoramento do Plano Plurianual da Prefeitura para identificar o espaço (e orçamento) que ocupam as políticas de SAN do município, de forma a gerar instrumento crítico para pressionar por mais recursos ou melhores investimentos.

Na dimensão das capacidades político-relacionais, a existência do Conselho Municipal de SAN, das Conferências e a criação de Planos Municipais de SAN, colocam o governo municipal em contato constante com

a sociedade civil na administração das políticas alimentares. Não é livre de conflitos seguramente, mas contribui para reduzir assimetria de informação e estabelece trocas possíveis no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. A presença de uma Frente Parlamentar de SAN, mesmo que recente, expressa a relevância que o tema assume também no legislativo e garante mais um espaço para a disputa de recursos para a execução das políticas alimentares. A diversidade das alianças políticas e dinâmicas interpartidárias na administração de Curitiba ao longo dos anos não evidencia uma mudança significativa na política local. Apesar de cada gestor ter seu estilo político próprio, a dinâmica interna da rede de relações entre os diferentes políticos que assumiram a administração municipal evidencia certa estabilidade, o que também garantiu a aposta na SMAB e, mais recentemente, na SMSAN. O que se observou é que houve, de modo geral, uma trajetória, nem sempre linear, dos meios (capacidades) que oportunizaram e, por sua vez, das próprias políticas alimentares que oscilaram de acordo com as configurações societárias e as reproduções/mudanças nas alianças e coalizões políticas locais, influenciadas (mais ou menos) por reconfigurações nas relações de poder que estiveram à frente do poder municipal e do estado do Paraná.

Lembra-se que ter capacidade estatal não é garantia de bom desempenho das políticas públicas, mas é condição para. A realidade de Curitiba evidencia a presença de um conjunto de capacidades estatais, na dimensão técnico-administrativa e político-relacionais significativas, que foram sendo criadas, mantidas e aprofundadas, não necessariamente de forma linear ou num ritmo constante. As dinâmicas de coordenação intergovernamental (notadamente com os governos estadual e federal), as relações com o legislativo, os recursos financeiros e os mecanismos de participação social mostram-se mais vulneráveis às mudanças políticas vivenciadas no município, mas não foram extintos, mesmo quando tenham sido fragilizados.

Ao longo do tempo, Curitiba foi se consolidando como uma referência em políticas alimentares para outras cidades brasileiras em virtude dos sacolões, feiras livres agroecológicas de agricultores familiares, mercados públicos, banco de alimentos, restaurantes populares, hortas urbanas entre outros. Mas se nota como diferencial importante a continuidade desses serviços. Apesar das dinâmicas políticas, existe a presença de uma sólida burocracia governamental – ora mais próxima ou mais distante da sociedade civil, ora com maior ou menor respaldo, apoio político e autonomia dados

pelo Executivo e Legislativo –, que se propõe a manter, ativar ou inovar nas capacidades estatais. Um exemplo é a dedicação dada às articulações internacionais, busca de recursos para garantir apoio para os projetos da SMSAN, que geram mais visibilidade política ao tema na cidade. Assim, aproveitando as novas configurações políticas, econômicas e sociais presentes nas gestões municipais, a burocracia governamental foi capaz de ativar e potencializar as capacidades estatais para fortalecer as políticas públicas, principalmente durante o agravamento das problemáticas alimentares contemporâneas. A dedicação da burocracia da secretaria à comunicação e articulação com instâncias nacionais e internacionais que tratam do tema alimentar e promovem premiações, oportuniza parcerias e recursos e tem também permitido um ganho na qualificação e execução de políticas municipais inovadoras, gerando ainda maior visibilidade das ações locais, consolidando uma imagem de uma secretaria inovadora e eficiente.

Por fim, não menos importante para a criação e inovação das capacidades estatais, o caso de Curitiba evidencia a importância da vontade política do chefe do executivo. Segundo os relatos, a vontade política foi primordial para a criação da SMAB, mas também para garantir que uma burocracia qualificada fosse instalada, mantida e capacitada junto com a ampliação de instalações, o que permitiu reposicionar o debate alimentar no município para a constituição da SMSAN. O que não quer dizer que não tenham ocorrido impasses e ameaças a essas capacidades ao longo da trajetória. Destaca-se que, mesmo num cenário de variedade e certo enraizamento das capacidades estatais municipais, como é o caso de Curitiba – onde existe a proeminência de uma burocracia qualificada e envolvida na missão da secretaria de promover a SAN; arcabouço legal que define o funcionamento do Consea e do Fundo Municipal de Abastecimento; e Planos Municipais –, segue tendo extrema relevância a dimensão política da política pública, para a instalação municipal das capacidades estatais e sua manutenção.

Referências

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity:* a review of concepts, evidence and measures, 2013.

FGV – CPDOC, 2021a. *Verbete Roberto Requião*. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-requiao-de-melo-e-silva.

FGV – CPDOC, 2021b. Beto Richa: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/richa-beto.

FGV – CPDOC, 2021c. Gustavo Fruet: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fruet-gustavo.

FGV – CPDOC, 2021d. Rafael Greca: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/greca-rafael.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA, 2014.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidade de Curitiba*, 2025. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/panorama. Acesso em: 21 jul. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). *Abastecimento Alimentar*. Curitiba: IPPUC, 1984.

MILAN URBAN FOOD POLICY PACT (MUFPP). *About*. Disponível: https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/.

NAZARENO, L. R. *Redes sociais e coalizão de governo em Curitiba 1985-2004*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NUNES, W.; PERISSINOTTO, R. Capacidade estatal: discussão conceitual e proposta de mensuração. *Anais do 13º Encontro Nacional da ABCP*, Universidade Federal de Goias, Brasil, 2022.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, p. 121-143, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). *Lei Orçamentária Anual 2021*. Disponível em: https://mid.curitiba.pr.gov.br/2024/00444390.pdf.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC), 2025a. *Relação dos Prefeitos de Curitiba*. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/relacao-dos-prefeitos-de-curitiba/4.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). *Curitiba participa do Fórum Global do Pacto de Milão e apresenta ações em segurança alimentar*, 2025b. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-participa-do-forum-global-do-pacto-de-milao-e-apresenta-acoes-em-seguranca-alimentar/79904#:~:text=Histórico,horticultura%20de%20todo%20o%20mundo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). Redes Internacionais de Cidades, 2022. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/redes-internacionais-de-cidades/3126.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). *Relatório de Gestão*, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). *Relatório de Gestão*, 2001.

SABBAG, L. C. *Práticas de educação corporativa em programa de educação alimentar:* o caso da Secretaria de Abastecimento Municipal de Curitiba. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2003.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al*. *Implementação de política e atuação de gestores públicos:* experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: IPEA, 2020.

UCHIMURA, K. Y.; BOSI, M. L. M. Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. *Rev. Nutr.*, Campinas, 16(4), p. 387-397, out./dez. 2003.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins* [on-line], 63, 2024.

Políticas alimentares e capacidades estatais em Porto Alegre/RS

Catia Grisa[1]

Introdução

Um dos grandes desafios das sociedades urbanizadas contemporâneas é assegurar o seu abastecimento alimentar, com base em alimentos saudáveis, acessíveis ao conjunto da população e produzidos segundo práticas sustentáveis (FAO, FIDA, OMS, PMA e UNICEF, 2023; IPES-Food, 2023; 2017; ONU, 2017). A elevada demanda alimentar nesses espaços, a continuidade da fome e da insegurança alimentar e nutricional nas periferias, as dificuldades de acesso aos alimentos saudáveis (seja por limitações de renda ou de oferta), a grande disponibilidade de alimentos ultraprocessados (Brasil, MS, 2014), a existência de desertos e pântanos alimentares (Honorio, 2020) em determinados territórios e a elevada incidência de agravos à saúde associados à má nutrição são elementos que desafiam a segurança alimentar e nutricional (SAN) nas cidades. Também contribuem nesse contexto as grandes distâncias percorridas pelos alimentos (com perdas nutricionais e impactos ambientais), os problemas com perdas e desperdícios de alimentos, o tratamento incorreto dos resíduos, a continuidade de práticas insustentáveis de produção, a falta de planejamento e organização das cidades e a precariedade de serviços públicos (transporte urbano, equipamentos de alimentação e nutrição, etc.). Não por acaso, políticas alimentares urbanas são um tema que tem ganhado grande espaço no âmbito acadêmico, nas organizações multilaterais e entre os atores governamentais (Brasil, MDS, 2025a; IPES-Food, 2023; 2017; FAO, FIDA, OMS, PMA e UNICEF, 2023; Grisa *et al*. 2022; 2023; ONU, 2022, 2017; Moragues-Faues; Bettersby, 2021; Moragues-Faues, 2021; Fages; Bricas, 2017).

Porto Alegre (POA) – capital do estado do Rio Grande do Sul, localizada na macrorregião Sul do Brasil – não está indiferente a esse cenário,

[1] A autora agradece pela leitura e comentários de Carolina Breda Resende, Raquel Apratto Maciel, Luana de Brito, Silvia Zimmermann e Melissa Luciana de Araújo.

sendo o 11º município mais populoso do Brasil, com 1,3 milhão de habitantes e 99,8% desses vivendo na área urbana (IBGE, 2022). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em dezembro de 2025 (Brasil, MDS, 2025b) 202 mil famílias estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadúnico – renda mensal de até ½ salário-mínimo per capita), sendo 78.147 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R$ 218,00 reais), sinalizando possíveis desafios para o acesso à alimentação adequada e saudável. Corroborando esse alerta, dados do MDS (Brasil, MDS, 2025c) indicam que 8,1% das famílias inscritas no Cadúnico em POA estavam em risco de insegurança alimentar grave. Ao mesmo tempo, em 2023, 62,4% e 28,3% da população acima de 18 anos estavam, respectivamente, com sobrepeso e obesidade (Brasil, MS, 2023). Com efeito, dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPOA) apontam que 15,9% da população residem em desertos alimentares, e esse percentual eleva-se para 20,3% quando considerada apenas a população em situação de pobreza. Por sua vez, 31% da população residem em pântanos alimentares, caindo para 12,53% quando consideradas apenas as famílias em situação de pobreza (PMPOA, 2025a).

Esses dados instigam a analisar o modo como o município vem, ao longo dos anos, produzindo respostas em termos de políticas alimentares e as capacidades estatais de que dispõe para a produção dessas políticas. Compreende-se que as configurações e o desempenho dessas dependem das capacidades estatais instaladas e mobilizadas, entendidas aqui como as "habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções como manter a ordem pública, garantir direitos e prover bens e serviços públicos" (Gomide; Marenco, 2024, p. 5). Seguindo a proposta de Gomide, Pereira e Machado (2017) e Gomide e Pires (2014), analisamos, em uma perspectiva histórica, as capacidades estatais da PMPOA em suas dimensões técnico-administrativas (recursos humanos e orçamentários, infraestrutura) e político-relacionais (coordenação intra e intergovernamental, cooperação/conflito com o executivo e legislativo, diálogos e alianças entre coalizões políticas, diálogo e coconstrução com a sociedade) e suas implicações nas políticas alimentares.

Além do contexto local acima, o objetivo deste capítulo ganha relevância por certos elementos que marcaram a trajetória de POA no tema: i)

após a redemocratização do país e em um contexto de elevada inflação alimentar, POA foi um dos primeiros municípios do Brasil a investir na construção de políticas de abastecimento alimentar no final dos anos 1980 e início dos anos de 1990. Esse protagonismo tornou-o uma referência naquele momento, junto com Curitiba, Belo Horizonte, Santo André e Santos[2]; ii) essas políticas (e igualmente de outros setores) foram construídas em meio a experiências inovadoras de participação social, a exemplo do Orçamento Participativo (OP), um instrumento de democracia participativa que passou a ser difundido para outras cidades e países (Eifler *et al.*, 2021; Oliveira, 2016); iii) desde 2013, POA vem inserindo-se em redes internacionais (a exemplo do Pacto de Milão, do ICLEI-Governos Locais para a Sustentabilidade e da Rede Mercocidades) e nacionais (Laboratório de Políticas Alimentares Urbanas do Instituto Comida do Amanhã), focadas na construção de políticas alimentares e sistemas alimentares sustentáveis (HLPE, 2014). Esses elementos e a incidência de problemáticas alimentares conformariam um cenário bastante promissor para a produção de políticas alimentares e de capacidades estatais no tema.

Em termos metodológicos, o capítulo conta com pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas, observação participante e visitas técnicas, realizadas entre setembro de 2023 e dezembro de 2025. A pesquisa documental recuperou e analisou documentos históricos que marcaram a atuação governamental desde os anos 1990, como leis, projetos de lei e reportagens feitas pela própria PMPOA. Também foram realizadas cerca de dez entrevistas com (ex)gestores públicos de diferentes secretarias, representação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS) e atores da sociedade civil. Igualmente foram realizadas observações participantes em reuniões do COMSANS e seminários organizados pela PMPOA no tema. Por fim, foram realizadas visitas técnicas a equipamentos de SAN, como restaurantes populares, cozinhas solidárias, experiências de agricultura urbana, feiras e espaços de distribuição de alimentos (como SESC Mesa Brasil).

[2] Cabe salientar que, conforme entrevistas realizadas com gestores atuantes nas prefeituras de Porto Alegre e Belo Horizonte na época, as interações e troca de experiências e aprendizados eram frequentes entre essas prefeituras. Várias delas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Santos e Santo André) estavam sendo governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no final dos anos 1980 e início dos 1990.

Além dessa introdução, o capítulo foi organizado com mais três seções principais. A primeira retoma a trajetória das políticas alimentares em Porto Alegre desde o final dos anos 1990, sinalizando os programas e ações mobilizadas e as suas mudanças ao longo do tempo. A seção seguinte explora o modo como as capacidades estatais foram influenciando essa trajetória. Para tanto, a seção está subdividida em sete subseções, que analisam indicadores como recursos humanos, infraestrutura física e tecnológica, recursos financeiros, coordenação intra e intergovernamental, relação dos órgãos executores com o executivo e o legislativo, a influência de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias e de mecanismos de participação social. Por fim, são apresentadas algumas conclusões sobre a análise realizada.

1. Trajetória das políticas alimentares em Porto Alegre

Similar a Curitiba e Belo Horizonte – também discutidas neste livro –, as políticas alimentares em POA ganharam impulso no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 em um contexto de redemocratização do país, crise econômica e inflação alimentar e avanço de gestões municipais situadas mais à esquerda do espectro político. Com efeito, o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve à frente da gestão municipal de POA de 1989 a 2004, mobilizando uma série de instrumentos (como o estabelecimento de 25 conselhos de políticas públicas e o OP, que se tornaria modelo a ser difundido internacionalmente) e eventos (como o Seminário Internacional de Democracia Participativa-1999 e as três edições do Fórum Social Mundial-2001, 2002 e 2003), que reforçaram a experiência de democracia participativa no município (Siqueira; Marzulo, 2021; Bezerra, 2014; Gomes, 2011).

Um marco importante para o tema deste capítulo foi o mandato de Olívio Dutra (PT), no período de 1989-1992, que realizou mudanças na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) e iniciou o estabelecimento de políticas alimentares. Como comentam Moura, Loiola e Lima (2000), a SMIC tem sua origem na década de 1960, como Secretaria de Agricultura e Abastecimento, "numa perspectiva de criação e fomento do cinturão verde da cidade" (Moura; Loiola; Lima, 1999, p. 05). Na década de 1970, a Secretaria foi reestruturada com a perspectiva de fomentar a agricultura, indústria e comércio, contudo "a parte de fomento manteve-se praticamente parada ao longo do tempo, evidenciando-se apenas os setores de licenciamento e fiscalização das atividades econômicas" (Moura; Loio-

la; Lima, 1999, p. 05). Em 1991, a Secretaria, agora nomeada apenas como Indústria e Comércio, foi organizada em duas supervisões: uma dedicada ao desenvolvimento econômico e outra ao abastecimento alimentar, considerando a "problemática do alto custo de vida, particularmente dos alimentos" (Moura; Loiola; Lima, 1999, p. 05).

Na supervisão de abastecimento foram criadas diversas ações e políticas alimentares a partir do ativismo institucional de gestores públicos (Abers, 2021), em grande medida cargos comissionados, vinculados ao partido e movimentos sociais e estudantil, e da interação com esses, regiões e comunidades do OP. Algumas dessas políticas foram:

a) as feiras-modelo[3], que envolveram reorganização (em termos de horários e dinâmica de funcionamento e preços de comercialização – geralmente 10% abaixo da média praticada no varejo – Siqueira e Almeida, 2022), reestruturação (apoio em termos de infraestrutura) e espacialização (estímulos para chegar até as periferias) das feiras convencionais já existentes, contabilizando, atualmente, 42 feiras em funcionamento (PMPOA, 2025a);

b) apoio à criação e ao fomento das feiras agroecológicas, a exemplo da Feira de Agricultores Agroecologistas (uma das mais emblemáticas na cidade), sendo que, atualmente, oito estão em funcionamento (PMPOA, 2025a);

c) compras coletivas, que consistiam na aquisição de grandes volumes de produtos da cesta básica pela PMPOA, a qual repassava-os, pelo mesmo preço de aquisição, para grupos organizados[4] – essa iniciativa foi sendo desativada ainda nos anos 1990, a partir da criação do Plano Real e controle da inflação;

d) ponto de oferta, por meio dos quais grupos de agricultores comercializavam alimentos da safra em diferentes pontos do município – essa ação também foi desativada nos anos 1990;

e) Projeto Hortas Educativas (também desativado), que estimulava a separação do lixo nas escolas municipais, estaduais e algumas privadas,

[3] As feiras-modelo são espaços de comercialização de hortigranjeiros, carnes, derivados de leite, frios e embutidos, cuja venda é realizada por produtores rurais ou comerciantes aprovados em processo de seleção pública pela PMPOA.

[4] Em complementação ao Programa, em 1994 foi o criado o Fundo Municipal de Compras Coletivas, que "realizará a aquisição de gêneros alimentícios básicos, seu armazenamento e posterior comercialização aos consumidores, organizados em grupos de compras, aos quais caberá a tarefa de desdobramento das mercadorias para o atendimento das demandas" (PMPOA, 1994). Em 2019, esse Fundo foi extinto, o qual encontrava-se inativo desde 1999.

com aproveitamento de parte do resíduo orgânico para as hortas escolares (Tornquist, 1992);

f) renomeação do Centro Agrícola Demonstrativo (CAD)[5] para Centro Demonstrativo de Agricultura Alternativa, com cursos de formação, capacitação e promoção de tecnologias alternativas agroecológicas, cultivos de alimentos, criação de animais e reaproveitamento de resíduos orgânicos (Tornquist, 1992) – Centro com atuação até os dias atuais, envolvendo fornecimento de insumos, máquinas e capacitações;

f) reforma do Mercado Público de Porto Alegre, que se estendeu de 1990 a 1997, com a instalação de nova cobertura, duas escadas rolantes, dois elevadores e um memorial[6] (Vargas, 2011).

Como comentado, algumas dessas políticas alimentares foram sendo reduzidas ou mesmo extintas nos anos 1990, ainda em gestões do PT, em função do controle da inflação alimentar, do crescimento dos supermercados e hipermercados (Klein, 1995) e da prevalência na sociedade de ideias menos intervencionistas e mais neoliberais. Também é importante salientar que, embora as inovações das políticas alimentares e participativas de POA, o abastecimento e a alimentação mantiveram-se periféricos nas discussões do OP (voltaremos a esse ponto), prevalecendo temas como transporte, mobilidade urbana, habitação, saneamento, educação, saúde, assistência social e cultura, nas plenárias temáticas e nas próprias demandas apresentadas pela população (Siqueira; Marzulo, 2021; Fedozi, 2009).

No início dos anos 2000, diversas iniciativas importantes foram impulsionadas, sobretudo a partir de avanços nas políticas alimentares e nos marcos de SAN em âmbito nacional (notadamente do período 2003-2010). É importante destacar que parte dessas políticas alimentares foi construída ainda em um momento de alinhamento político-partidário entre a prefeitura de Porto Alegre (liderada pelo PT até 2005) e o governo federal (também liderado pelo PT de 2003 a 2016). Todavia, as eleições municipais de 2004 marcaram o fim da hegemonia de 16 anos do PT na prefeitura, o acirramento das disputas locais (a prefeitura passou a ser liderada pelo Partido Popular Socialista-PPS, Movimento Democrático Brasileiro-MDB, Partido Democrático Trabalhista-PDT, Partido da Social-De-

[5] O CAD foi estabelecido pela PMPOA em 1974, em uma área de 33 hectares. Posteriormente, a mudança na nomenclatura no início dos anos 1990, o Centro voltou a seu nome original.

[6] Ver reportagem: https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/07/confira-a-evolucao-do-mercado-publico-desde-sua-construcao-ate-hoje-4192490.html.

mocracia Brasileira-PSDB) e o desalinhamento político entre os governos federal e municipal. Em que pese esse desalinhamento, a primeira década dos anos 2000 foi um período de efervescência das políticas alimentares nacionais (Grisa; Porto, 2023), produzindo incentivos e mudanças em POA e outros municípios e estados (Florisbelo, 2020). A partir do estabelecimento da Estratégia Fome Zero, em 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) passou a estimular diversos equipamentos de SAN em parceria com estados e municípios e a organização de Núcleos Fome Zero por parte da sociedade civil para recebimento de alimentos oriundos de programas e equipamentos alimentares (Rabelo; Ruckert, 2014). Ainda que com dificuldades em termos de regulamentação e implementação, também se destacam nesse período, em âmbito local, leis relativas à alimentação propostas por vereadores vinculados ao PT. Assim, em POA:

i) foram estabelecidos 50 Núcleos Fome Zero[7] e o Fórum Fome Zero (Perin, 2017; Rabelo; Ruckert, 2014), os quais, além de serem público das políticas alimentares, (foram) são atores importantes na composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS);

ii) foram instituídas 24 cozinhas comunitárias (sobretudo em regiões vulnerabilizadas), sendo os custos de estruturação apoiados pelo MESA e os gastos com gestão e manutenção pela PMPOA. Em 2016, 16 cozinhas estavam ativas e oito inativas, sendo que, posteriormente, todas foram desativadas (Perin, 2017);

iii) foi estruturado um restaurante popular, em uma parceria entre governos federal, estadual e municipal. Esse restaurante funcionou regularmente por dez anos (2003-2013), seguido por um período de instabilidade até 2019, quando, com base em novos modelos de gestão, novos restaurantes passaram a ser estruturados (Longaray, 2023). Em 2025, a capital gaúcha contava com seis restaurantes populares, oferecendo mais de 22 mil refeições por mês[8] (PMPOA, 2025a);

[7] "Os Núcleos Fome Zero são organizações da sociedade civil, organizadas no Fórum Fome Zero, usualmente dirigidas por líderes comunitários. Os NFZ localizam-se em sedes de associações comunitárias e nas residências de líderes comunitários. Cada núcleo indica as famílias que deveriam receber ajuda de alimentos [do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e de outras doações], dada sua situação de grave carência alimentar" (Rabelo; Ruckert, 2014, p. 93).

iv) foi instituído, em 2007, o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SIMSANS) – seguindo o modelo proposto pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 –, composto pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (realizadas em 2003, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019 e 2022), pelo COMSANS, pelas microrredes locais de SAN[9] e pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN – com formato similar às Câmaras Intersetoriais de SAN, como orienta o SISAN – Rabelo e Ruckert, 2014), vinculada ao gabinete do prefeito. Em 2014, Porto Alegre aderiu ao SISAN e estabeleceu a CAISAN e, em 2022, publicou seu primeiro Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Resende; Cunha; Monteiro, 2025);

v) teve início, em 2007, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de Termo de Adesão da Prefeitura com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo os alimentos inicialmente destinados às cozinhas comunitárias, ao restaurante popular e aos Núcleos Fome Zero (Castro; Maciel, 2015; Rabelo; Ruckert, 2013; Diário Oficial de Porto Alegre, 2008). Atualmente, os alimentos são distribuídos às cozinhas solidárias e a entidades socioassistenciais.

vi) também em 2007, influenciado por discussões impulsionadas pelo Ministério da Saúde e por iniciativa de vereadora do PT, foi instituída a Lei nº 10.176 de 2007[10], que estabelece normas para o controle da comercialização de produtos alimentícios e de bebidas nos bares e nas cantinas das escolas públicas e privadas. Embora não mencione o termo alimentos ultraprocessados, o normativo dialoga com princípios que viriam a compor o Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, MS, 2014) e fez POA tornar-se uma "referência nacional na promoção da alimentação adequada e saudável nas escolas" (Botelho *et al.*, 2025);

---

[8] Localizados em áreas vulnerabilizadas da cidade, os restaurantes oferecem refeições gratuitas (em alguns restaurantes de segunda a sexta, em outro – localizado na área central da cidade – também nos finais de semana) para a população em situação de rua, idosos vulneráveis e famílias em pobreza e extrema pobreza inscritas no Cadastro Único.

[9] As microrredes locais de SAN eram compostas por representantes governamentais e da sociedade civil que atuavam diretamente nas regiões do OP. As microrregiões teriam a responsabilidade de identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região a fim de compor o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Conforme estabelecido em lei, as microrredes também contariam com representação no COMSANS.

[10] Essa lei teve origem em projeto de lei proposto pela vereadora Sofia Cavedon (PT).

vii) a partir de 2010, seguindo as mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) realizadas em 2009, começaram a ser adquiridos alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo que, em 2022, o percentual de compra situava-se em 31,49%[11] (PMPOA, 2025a). Em 2025, POA passou a integrar o Programa PNAE Agroecológico, uma iniciativa do Instituto Comida do Amanhã, em parceria com o Instituto Regenera, Instituto Fome Zero, Centro de Excelência de Combate à Fome, Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas e Fundação Rockefeller, que visa garantir acompanhamento técnico e consultoria para qualificar as ações integradas do município.[12]

viii) foram impulsionadas (de forma incipiente) ações de agricultura urbana, em espaços comunitários e institucionais (Bohn, 2024; Siqueira; Almeida, 2022). Em 2006, a PMPOA instituiu o Programa Municipal de Agricultura Urbana (Lei nº 10.035/2006 – por proposição de vereador do PT[13] e sem regulamentação na época[14]), revogado pela Lei nº 12.235 de 2017 (de iniciativa do poder executivo), que instituiu o Programa de Incentivo à Implantação de Hortas Comunitárias e Familiares e, em 2022, publicou o Decreto nº 21.766, que dispõe sobre a implantação de hortas urbanas comunitárias em áreas de parques, praças e terrários urbanos do município. Ao longo do tempo foram sendo estabelecidas hortas em serviços de saúde (14 ativas em 2025) e na rede socioassistencial (4 ativas em 2025); em 2019, por iniciativa de gestores ativistas no tema, as Secretarias de Educação e de

[11] De acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2011 a PMPOA destinou 5,56% dos recursos da alimentação para a aquisição de alimentos da agricultura familiar; em 2012, esse percentual foi de 25,97%, seguido por 28% em 2013; 35% em 2014; 34% em 2015; 22,48% em 2016; 18,06% em 2017; 29,3% em 2018; 6,5% em 2019; 5,99% em 2020; e 41,45% em 2021. Ver https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar.

[12] Proposto pelo vereador Marcelo Sgarbossa (PT), em 2016 a Câmara de Vereadores aprovou e o prefeito sancionou a Lei nº 12.125 de 22 de setembro de 2016, que "obriga o Executivo Municipal a adquirir produtos orgânicos para serem incluídos no cardápio da merenda escolar dos estabelecimentos da rede municipal de ensino". A lei estabelece que deveriam ser adquiridos 10% de alimentos orgânicos no primeiro ano, 20% no segundo, 30% do terceiro, 40% no quarto e 50% no quinto e nos demais anos. Contudo, a lei ainda não foi regulamentada e, portanto, não está sendo implementada.

[13] Essa lei teve origem em projeto de lei proposto pelo vereador Gerson Almeida (PT). Ver: https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/plenario-vereadores-aprovam-programa-municipal-de-agricultura-urbana.

[14] Em 2015, vereador do PT (Marcelo Sgarbosa) aprovou na Câmara de Vereadores uma Indicação do Executivo que cobrava a regulamentação da Lei. Ver: https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/indicacao-aprovada-sugere-implantacao-de-programa-de-agricultura-urbana.

Saúde implementaram o "Projeto Horta Escolar: do vasinho ao pomar" no âmbito do Programa Crescer Saudável, vinculado ao Programa Saúde na Escola (PSE) do governo federal; e, em 2023, a PMPOA lançou o Edital de Chamamento 020/2023, para o estabelecimento de 68 hortas no sistema agroflorestal (46 implementadas até julho de 2025 – Resende, Cunha e Monteiro, 2025), em parceria com Organizações da Sociedade Civil (OCS).

Após a primeira década dos anos 2000, outras iniciativas foram se manifestando nos anos seguintes. Uma dessas iniciativas, iniciada em 2012 e presente até os dias atuais, foi o Projeto Amamentar é Tri a partir do ativismo institucional de gestoras no tema, mobilizando recursos dos Programas Saúde na Escola e Crescer Saudável do Governo Federal. Desenvolvido pelas Secretarias Municipais de Educação e da Saúde, o programa fornece bolsas térmicas com kits para armazenar e congelar o leite materno, possibilitando que o mesmo seja oferecido às crianças durante o período em que estão na escola.

Outra ação está relacionada com a agricultura e o rural. Em 1999, foi instituído um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; nele, todo o território de Porto Alegre foi considerado urbano, o que trouxe diversas limitações para as famílias agricultoras localizadas na zona sul do município (Bohn, 2024; Almeida, 2020). Após anos de mobilização, a zona rural (cerca de 8% do território do município) foi reinstituída pela Lei Complementar n° 775/2015. Antecedendo essa mudança, em 2013, Porto Alegre foi selecionada para participar do Programa 100 Cidades Resilientes da Fundação Rockefeller e, dentre as ações propostas pela PMPOA, estavam o fomento a agricultura local, a expansão do potencial produtivo da zona rural, a ampliação da produção e consumo da agricultura orgânica e familiar, e a assinatura do Pacto de Milão[15], realizada em 2015 (PMPOA, 2013). A assinatura do Pacto legitimava-se pela reinstituição da zona rural e pelo fomento à agricultura familiar e agroecologia, visando ao abastecimento da zona urbana e à construção de sistemas alimentares sustentáveis. Como parte das responsabilidades com o Pacto de Milão, em 2017 foi promulgada a Lei n° 12.328 – proposta pelo, na época, vereador Cássio Trogildo (PTB) e depois (2021 em diante) secretário municipal da pasta

[15] Estabelecido em 2015, o Pacto de Milão reúne mais de 330 cidades do mundo, visando construir sistemas alimentares sustentáveis que sejam inclusivos, resilientes, seguros, diversos, conservem a biodiversidade e gerem saúde e alimentos para todos.

responsável pelo Desenvolvimento Rural, atual Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento rural[16] – que institui a zona rural de Porto Alegre como zona livre de agrotóxicos à produção primária e extrativa, sendo estabelecido um prazo de 15 anos para sua implementação (ainda aguardando regulamentação, com poucas ações efetivas em curso) (Almeida, 2020). E, em 2023, foi promulgado o Decreto 22.261, que regulamenta elementos (Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural) da Lei 775/2015 e implementa o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável com ações como Patrulha Agrícola, kits de irrigação, construção de açudes e insumos agropecuários.

Após participar do Programa 100 Cidades Resilientes da Fundação Rockefeller e assinar o Pacto de Milão (cujas atividades seguiram de maneira tímida), a PMPOA continuou participando de outros espaços internacionais e nacionais que discutem políticas alimentares e sistemas alimentares.[17] Para os temas que nos interessam neste capítulo, destacamos principalmente i) o fortalecimento da parceria da PMPOA com o ICLEI nos últimos anos (mas iniciada ainda 1997) em temas vinculados aos sistemas alimentares sustentáveis, mudanças e resiliência climáticas; ii) a participação da PMPOA na rede Mercocidades (fundada em 1995), particularmente na unidade temática de políticas alimentares urbanas criada em 2024, assumindo a coordenação dessa junto com os municípios de Belo Horizonte (Brasil) e Rosário (Argentina)[18]; iii) a participação de POA em 2021/2022 no Laboratório de Políticas Alimentares Urbanas (LUPPA) do Instituto Comida do Amanhã. Esses espaços servem tanto para legitimar internamente na prefeitura e no município políticas alimentares em curso (a exemplo de ações vinculadas à agricultura urbana, ao desenvolvimento rural e mudanças climáticas), como também para conhecer e se inspirar em ações desenvolvidas por outros governos locais.

[16] É importante ressaltar que a lei teve origem em dois projetos apresentados em 2015: um pelo vereador Carlos Roberto Comassetto (PT) e outro pelo vereador Cassio Trogildo (PTB). Contudo, ambos os projetos foram vetados pelo prefeito na época (Nelson Marchezan Júnior – PSDB). Em 2017, Cassio Trogildo readequou o projeto de lei, reapresentando-o na Câmara, sendo o mesmo aprovado nessa casa e pelo executivo, transformando-se na referida lei.

[17] Ver destacado dado pela PMPOA: https://prefeitura.poa.br/smgov/noticias/porto-alegre-participa-de-forum-global-sobre-mudanca-climatica-na-alemanha.

[18] Ver: https://prefeitura.poa.br/smgov/noticias/porto-alegre-amplia-participacao-na-rede-mercocidades#:~:text=Porto%20Alegre%20assumiu%20a%20subcoordena%C3%A7%C3%A3o%20da%20nova,alian%C3%A7a%20de%20trabalho%20com%20o%20Pacto%20de.

A partir de 2020, dois eventos também repercutiram nas políticas alimentares locais. O primeiro deles foi a pandemia da Covid 19. Com o agravamento da fome, a prefeitura adaptou os restaurantes populares para a produção de marmitas; criou um cartão social (2020/21), que beneficiou cerca de 4.000 pessoas por seis meses (valores de R$ 50,00-150,00) para a compra de gêneros alimentícios, material de higiene e limpeza em mercados, supermercados e padaria; criou (em 2022 e em curso) o cartão Mais Proteção, no valor de R$ 200,00/mês (por até seis meses), destinado a famílias ou indivíduos acompanhados pelos serviços socioassistenciais (PMPOA, 2023); e distribuiu cestas básicas para populações em situação de vulnerabilidade social e kits e cestas básicas com os alimentos oriundos do PNAE.

Nesse contexto de agravamento da insegurança alimentar e nutricional, seguindo o formato do PAA, coordenado pelo Governo Federal, e a partir de proposição de vereadora vinculada ao PT, em 2022 foi criado o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos (PAA) (Lei n° 13.015[19]), que articula a compra de alimentos de agricultores familiares da zona sul e a distribuição dos mesmos para organizações da rede socioassistencial e equipamentos de alimentação e nutrição. A aquisição é feita por meio da Secretaria Municipal de Governança Local e Coordenação Política, e a distribuição envolve parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), Secretaria Municipal de Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH), Mesa Brasil Sesc, Banco de Alimentos (vinculado à Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul-FIERGS), Emater e o COMSANS.

Em 2023, ainda em um contexto nacional de enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional e de reconstrução nacional das políticas alimentares, novas ações foram implementadas pela PMPOA: i) participação na Estratégia Alimenta Cidades, coordenada pelo MDS. A PMPOA é uma das 60 cidades brasileiras que integra o primeiro bloco de municipalidades vinculadas à iniciativa. Com essa iniciativa, MDS e PMPOA envolvem-se em ações que visam apoiar a estruturação, implementação, monitoramento e avaliação de ações ligadas ao combate à fome, à redução das desigualdades sociais e à agenda alimentar urbana; ii) colaboração no Programa Cozinhas Solidárias[20], também coordenado pelo MDS, por meio do apoio na identifi-

[19] Essa lei teve origem em projeto de lei proposto pela vereadora Laura Sito (PT).

[20] Importante salientar que as cozinhas solidárias, impulsionadas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais, tornaram-se instrumentos basilares para amenizar os impactos da pandemia da Covid-19 e o desmantelamento das políticas alimentares nacionais a partir de 2016

cação, credenciamento, distribuição de alimentos e ações de formação/capacitação para as cozinhas solidárias (a exemplo de um Guia sobre Boas Práticas para as Manipuladoras de Alimentos, elaborado pelo PMPOA). Soma-se a essa iniciativa o Programa Pontos Populares de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PPSSAN), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Estadual e implementado pela Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH), o qual também apoia as cozinhas solidárias do município com doações de alimentos.

O segundo evento que marcou a agenda da alimentação em POA foi o desastre climático ocorrido em maio de 2024 (com efeitos graves estendendo-se por cerca de três meses), quando diversos bairros foram inundados e milhares de famílias desalojadas de suas casas, sendo estabelecidas em abrigos temporários ou em casa de familiares. Em termos de políticas alimentares, as ações da PMPOA concentraram-se sobretudo na distribuição de cestas básicas para as famílias atingidas e distribuição de kits de alimentação em abrigos organizados pela prefeitura. Conforme documento governamental, "a Secretaria de Assistência Social (SMAS) e a Secretaria da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH) tiveram o desafio de atender os abrigos temporários com alimentação saudável e contínua ao longo de três meses. Nesses locais foram atendidas cerca de 19 mil pessoas ao longo do período. Além disso, o município organizou uma rede de atendimento às famílias atingidas por meio de distribuição de kits de alimentação, kits de dormitórios, colchões, kits de limpeza e higiene. Foram distribuídos em torno de 46.078 kits de alimentação às pessoas atingidas, além de itens alimentares avulsos, beneficiando cerca de 40.360 famílias. A Secretaria Municipal da Educação (SMED) enfrentou o desafio de manter a oferta de alimentação escolar e planejar o atendimento dos alunos matriculados em escolas atingidas pela enchente. (...) No total, foram distribuídos 2.708 kits de não perecíveis e 347 kits de perecíveis para os alunos da rede própria e 1.232 kits de não perecíveis para os alunos das escolas parceiras" (PMPOA, 2025b, p. 1).

Atualmente, as diferentes políticas alimentares em POA em curso e aqui apresentadas, encontram-se dispersas em diversas secretarias: Secretaria Muni-

(Grisa; Porto, 2023; De Sordi, 2023). A partir de 2023 e 2024, respectivamente, Governo Federal (com Programa Cozinhas Solidárias) e Governo Estadual (com a Estratégia Estadual de Fomento dos Pontos Populares de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) passaram a apoiar essas iniciativas, sobretudo com a distribuição de alimentos para a preparação das refeições.

cipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH, com uma coordenação de SAN), Secretaria da Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Eventos (SMDETE). O quadro abaixo procura sistematizar essas informações:

Quadro 01: Políticas alimentares e secretarias municipais responsáveis pelos programas e ações de SAN, POA, 2025

Política Alimentar	**Secretaria(s) responsável(veis)**
Feiras-modelo	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Eventos (SMDETE)
Feiras Agroecológicas	Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV)
Restaurantes Populares	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)
PAA Federal	Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV) e Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH)
PAA Municipal	Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV) e Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH)
PNAE	Secretaria Municipal de Educação (SMED), Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio (para as chamadas públicas) e Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (Smgov – organização dos agricultores fornecedores)
Projeto Hortas Escolares: do vasinho ao pomar	Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Secretaria Municipal de Educação (SMED)
Projeto Amamentar é Tri	Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Secretaria Municipal de Educação (SMED)
Hortas comunitárias agroflorestais	Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV) e Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS)
Plano Municipal de Desenvolvimento de Desenvolvimento Rural Sustentável	Secretaria Municipal de Governança Cidadã e Desenvolvimento Rural (SMGOV)
Cartão Mais Proteção e Cestas Básicas	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
Estratégia Alimenta Cidades	Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH)
Programa Cozinhas Solidárias	Secretaria Municipal da Inclusão e Desenvolvimento Humano (SMIDH)

Fonte: Elaboração pela autora.

A próxima seção aprofunda a trajetória das políticas alimentares em POA, relacionando-a com as capacidades estatais mobilizadas ao longo do tempo.

2. Políticas alimentares e capacidades estatais em Porto Alegre

Analisaremos nessa seção as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais da PMPOA na implementação das políticas alimentares. Para dar conta dessas dimensões, exploraremos indicadores, como recursos humanos, infraestrutura física e tecnológica, recursos financeiros, coordenação intra e intergovernamental, relações das políticas alimentares com o executivo e o legislativo, a influência de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias e dos mecanismos de participação social.

2.1 Recursos humanos

Como destacado por entrevistados, no início dos anos 1990, a SMIC era uma "secretaria minúscula", com "uma miniequipe" formada por estagiários e cargos comissionados, próximos aos movimentos sociais e ativistas institucionais no tema. Similar aos casos de Curitiba e Belo Horizonte, essa foi uma marca importante naquele momento, quando mudanças políticas e um contexto de crise alimentar impulsionaram os gestores públicos a inovar, mesmo que com pouco recursos humanos e financeiros (discutido a seguir). Conforme salientou outro entrevistado, "*foi muito no amor*", aqui aludindo principalmente ao engajamento no tema.

Embora mais secretarias tenham se envolvido com o tema alimentar ao longo das décadas, a quantidade de recursos humanos continuou sendo um limitante, em algumas secretarias de forma mais expressiva do que em outras. Ao analisar o Programa Cozinhas Comunitárias vinculado à COSANS – Secretaria de Assistência Social, Perin (2017) observou que apenas três nutricionistas terceirizadas eram responsáveis por atender os 16 equipamentos ativos naquela época, desenvolvendo ações, como organização dos estoques e doações, distribuição dos alimentos nas diversas cozinhas, verificação e controle da qualidade dos alimentos, elaboração dos cardápios e capacitações sobre noções básicas sobre manipulação dos alimentos.

Atualmente, a Coordenadoria de SAN, vinculada à SMIDH, conta com apenas duas gestoras (uma nutricionista e uma técnica em nutrição

cedida pela Secretaria de Assistência Social), responsáveis por diversas políticas alimentares: cogestão do PAA Municipal, do PAA Federal, do Programa Cozinha Solidária, da Estratégia Alimentação Cidades e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. A intensidade do trabalho é agravada em momentos de eventos inesperados, como foi a inundação de maio de 2024, que acabou concentrando a atenção das gestoras por alguns meses. Além da sobrecarga de trabalho, a rotatividade de gestores também marca a trajetória da coordenadoria.

Por sua vez, a Secretaria de Educação dispunha, em 2024, de 11 nutricionistas, quatro técnicas em nutrição e dietética e duas estagiárias de graduação em nutrição, atuando na Unidade de Alimentação Escolar.[21] Ademais, as escolas da Rede Municipal de Educação contavam, em 2024, com 55 técnicas de nutrição[22], responsáveis pela execução do cardápio, controle de estoque, fiscalização da manipulação dos alimentos e distribuição dos mesmos. Demandas de ampliação do corpo burocrático, concursos e nomeações em anos recentes[23] têm ampliado e qualificado o atendimento dos 51 mil alunos, distribuídos em 99 escolas da rede municipal e 20 mil de mais de 200 escolas públicas comunitárias.[24]

2.2 Infraestrutura física e tecnológica

Diferentemente de outras capitais abordadas neste livro, Porto Alegre conta com menor infraestrutura física para a implementação das políticas alimentares, desde espaço físico para os gestores (dispersos em diversas secretarias) e para os equipamentos de alimentação e nutrição, ausência de armazéns e de centros de distribuição, etc. Em termos de infraestrutura física, destacam-se o Mercado Público Municipal (com reformas realizadas nos anos 1990, após o incêndio em 2013 e igualmente nos anos recentes) e o Centro Agrícola Demonstrativo (com investimentos por meio de

[21] Ver reportagem: https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/investimento-para-alimentacao-escolar-na-rede-municipal-sera-de-r-30-milhoes-em-2024.

[22] Ver reportagem: https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/escola-neusa-brizola-e-destaque-na-6a-jornada-de-educacao-nutricional-do-fnde.

[23] Ver reportagens: https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/prefeitura-podera-ter-30-vagas-para-tecnico-em-nutricao; https://prefeitura.poa.br/smed/noticias/prefeitura-nomeia-professores-e-nutricionistas-para-educacao e https://prefeitura.poa.br/smap/noticias/inscricoes-em-concurso-publico-para-diversos-cargos-e-cadastro-reserva-terminam-nesta.

[24] Ver reportagem: https://prefeitura.poa.br/carta-de-servicos/alimentacao-escolar.

emendas parlamentares, em aquisição de máquinas para a Patrulha Agrícola no período recente).

Para fazer frente aos desafios de falta de infraestrutura e de atendimento às responsabilidades fiscais, por opções políticas e em virtude da adoção de modelos gerenciais de administração pública, diferentes arranjos institucionais têm sido intensificados nos últimos anos (Vargas, 2024; Borges, 2023).[25] São os casos das parcerias público-privadas (regidas pela Lei Municipal nº 9.875/2005) e da implementação de políticas públicas por meio de Termo de Colaboração com organizações da sociedade civil (OSC) (Decreto Municipal nº 19.775/2017, que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho 2014) e com as comunidades. Se, por um lado, alguns desses modelos expressam a coconstrução de políticas públicas com a sociedade, por outro também podem manifestar estratégias de enxugamento do Estado e construção de Estado-mínimo.

Para foco deste capítulo, cabe salientar os casos: i) dos restaurantes populares, executados desde 2019 via Termo de Colaboração de OSC com o município, sendo essas responsáveis pelos espaços, equipamentos e recursos humanos; ii) de 68 hortas comunitárias agroflorestais, implementadas por meio de OSC, ficando as comunidades responsáveis por sua manutenção; iii) do PAA Municipal e do PAA Federal, que são executados em parceria com o Mesa Sesc Brasil e com o Banco de Alimentos da FIERGS, que servem como centro de distribuição; iv) das cozinhas comunitárias, que contaram com equipamentos adquiridos com recursos do MDS, acompanhamento de nutricionistas da PMPOA, mas o espaço físico e a força trabalho eram das próprias comunidades; e v) do Programa Cozinha Solidária, que, como no caso das cozinhas comunitárias, conta com o espaço físico e força trabalho das próprias comunidades.

2.3 Recursos financeiros

Como relatam diversos trabalhos, os primeiros anos da gestão de Olívio Dutra foram marcados por dificuldades financeiras (Muller; Fedozzi, 2024; Moura; Loiola; Lima, 1999; Tornquist, 1992). De acordo com um entrevis-

[25] Ver reportagens: https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/ppp-avanca-para-construcao-e-reforma-de-escolas-na-capital, https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/lei-que-autoriza-concessao-parcial-dos-servicos-de-saneamento-e-sancionada e https://www.prefeitura.poa.br/smp/noticias/conselho-gestor-aprova-plano-para-14-ppps-em-porto-alegre.

tado: "*o Olívio chamou o pessoal [gestores] e disse 'nós não temos dinheiro e temos que começar a fazer políticas públicas para a população' – tinha que ter criatividade [para fazer as políticas alimentares]*". Além dos recursos financeiros escassos, a SMIC não foi uma secretaria prioritária no recebimento dos recursos, sendo que, em 1989, contou com apenas 1% da despesa total da administração direta, percentual praticamente repetido nos dez anos seguintes (Moura; Loiola; Lima, 1999). Conforme o entrevistado, uma das estratégias para ampliar os recursos para as políticas alimentares foi estimular a inserção do tema do abastecimento alimentar no OP, ainda que igualmente não prioritário. Embora esse contexto, foi possível avançar em algumas políticas alimentares, pois, conforme outro entrevistado, *"salvo o programa de compras coletivas, [as outras ações – fomento às feiras, ponto de oferta, etc.] demandavam pouco recurso"*.

Nos anos 2000, novas políticas alimentares foram estabelecidas, como o Restaurante Popular e as cozinhas comunitárias, ações que, ao longo dos anos, foram enfrentando dificuldades financeiras. No caso das cozinhas comunitárias, embora os apoios em termos de estruturação e de alimentos pelo Governo Federal (via PAA), a manutenção das mesmas ficava a cargo delas próprias (já situadas em contexto de vulnerabilidade socioeconômica), incluindo os custos com água, luz, gás e o trabalho voluntário, os quais, ao longo do tempo, foram se manifestando em limitações importantes (Perin, 2017). No que concerne ao Restaurante Popular, o mesmo ficou fechado de 2013 a 2015, seguido por instabilidades, em virtude de limitações operacionais (alvará sanitário e plano de prevenção contra incêndios) e desacordos financeiros entre prefeitura municipal e governo do estado.[26] Desde 2017, todos os custos do(s) restaurante(s) popular(es) ficaram sob responsabilidade apenas da PMPOA, funcionando de maneira estável desde 2019, com Termos de Colaboração com OSC.

Atualmente, as políticas alimentares de POA contam com duas fontes de financiamento principais: o orçamento da PMPOA e recursos do Governo Federal. A alimentação escolar, por exemplo, contou em 2022 com R$ 9 milhões de reais do FNDE e R$ 11 milhões de reais da PMPOA (PMPOA, 2025a). Em 2024, o PAA Federal contou com R$ 990 mil reais

[26] Ver reportagens: https://diariogaucho.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/08/dois-anos-apos-fechamento-porto-alegre-voltara-a-ter-restaurante-popular-4825854.html e https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/novos-restaurantes-populares-terao-tambem-atendimento-social.

do MDS e o PAA Municipal com R$ 1,9 milhão de reais da PMPOA. Em 2023, a PMPOA destinou R$ 2,1 milhões de reais para a implantação de 68 hortas comunitárias agroflorestais. Já os projetos Amamentar é Tri e do Vasinho ao Pomar contam exclusivamente com recursos do Governo Federal, via Programa Saúde na Escola. Além desses recursos, a PMPOA também conta com emendas parlamentares de deputados federais[27] e vereadores. Distintamente de outras cidades, POA não conta com um Fundo Municipal de SAN, nem com receitas de equipamentos e serviços de SAN.

2.4 Coordenação intra e intergovernamental

Diferente de Belo Horizonte e Curitiba, POA não criou uma secretaria de abastecimento alimentar ou segurança alimentar e nutricional nos anos 1990, sendo essa área uma divisão na Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Nos anos que seguiram, à medida que foram surgindo políticas alimentares em novos arranjos institucionais (descentralização da alimentação escolar, por exemplo) ou novas configurações organizacionais na PMPOA, outras secretarias foram se envolvendo nas políticas alimentares, sendo essa, como já comentado e visto no Quadro 01, uma área dispersa em diversas institucionalidades. Como observado em pesquisa de campo, a criação de uma secretaria específica de SAN é tema ausente na agenda pública e governamental. O fato de a alimentação ou SAN não estar na nomenclatura de nenhuma secretaria pode sinalizar a falta de ou pouca priorização do tema na agenda governamental (voltaremos a esse ponto).

Embora nos anos 1990 o abastecimento e a SAN eram responsabilidade de uma divisão, as entrevistas relatam que diversas ações já eram realizadas em parceria com outras secretarias, como as Secretarias de Transporte, de Educação e de Meio Ambiente (em função do funcionamento das feiras-modelo, feiras agroecológicas, hortas educativas e ponto de oferta). Nos anos seguintes até o presente, como discutido na seção sobre a trajetória histórica das políticas alimentares em POA e no Quadro 01, diversas políticas alimentares contam com o envolvimento de diferentes secretarias municipais, a exemplo do PAA Federal e Municipal, do Projeto Hortas

[27] Ver reportagem: https://prefeitura.poa.br/smgov/noticias/prefeitura-entrega-equipamentos-patrulha-agricola-e-anuncia-investimentos-no-paa.

Escolares, do Projeto Amamentar é Tri, das Hortas comunitárias agroflorestais e do PNAE.

Além das políticas alimentares em conjunto, é importante ressaltar que, desde 2007, POA conta com a COSAN e, desde 2014 (ainda que nem sempre ativa), com a CAISAN. Conforme estabelecido no Decreto nº 18.861/2014, a CAISAN é composta por secretários municipais das áreas que fazem interface com a política de SAN, compondo o Pleno Secretarial da CAISAN. Atualmente fazem parte da CAISAN a SMIDH, SMAS, SMGOV, SMS, SMED, Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), SMDETE, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS), Departamento Municipal de Habitação (DEMAHAB), Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e Secretaria da Cultura (SMC). Desde 2022, a CAISAN costuma reunir-se uma vez por mês, envolvendo fundamentalmente a representação do corpo técnico dessas secretarias e órgãos governamentais.[28] Conforme pesquisa de campo, o Pleno Secretarial (com a participação dos secretários das referidas secretarias e órgãos) tem encontrado dificuldades em se reunir, o que coloca desafios para o avanço das políticas alimentares e da intersetorialidade. Como comentam Moraes, Machado e Magalhães (2021) e Marano *et al*. (2021) para os casos da CAISAN nacional e da CAISAN de Duque de Caxias-RJ, respectivamente, a ausência do primeiro escalão limita a tomada de decisão (os técnicos-administrativos não têm poder decisório), a incidência na agenda governamental e o reconhecimento político do tema.

Além da coordenação intragovernamental, diversas políticas alimentares são executadas em parceria com o Governo Federal, e aqui podemos observar dois tipos de interações e ações: a) as políticas públicas que, constitucionalmente, exigem participação dos entes federativos (PNAE, assistência social e saúde), as quais apresentam maior coordenação e estabilidade ao longo do tempo (ainda que com certos desafios, como visto nas demais seções); b) um amplo conjunto de políticas alimentares nacionais implementadas em conjunto com a PMPOA (e demais prefeituras brasilei-

[28] Ilustrando o envolvimento do corpo técnico com as questões alimentares, em 2022, 2023 e 2024, nutricionistas, sobretudo da Secretaria Municipal de Saúde, organizaram seminários anuais com as profissionais de outros setores (educação, assistência social, etc.) com a finalidade de formação, troca de experiência e maior integração entre as ações de nutrição.

ras), as quais apresentam maior instabilidade, bastante dependentes da conjuntura política e do lugar da SAN/política nas agendas governamentais federal (momentos de fortalecimento, momentos de desmantelamento – Grisa; Porto, 2023) e municipal (e menos do (des)alinhamento político-partidário entre o Governo Federal e o governo municipal). São os casos do Programa Restaurante Popular no início dos anos 2000 (descontinuado em determinado momento), do Programa Cozinhas Comunitárias (descontinuado), do Programa Cozinhas Solidárias e da Estratégia Alimenta Cidades. Nos dois primeiros casos, a descontinuidade da coordenação, financiamento e estímulos federais enfraqueceu as políticas, levando à sua reconfiguração e extinção, respectivamente.

No que concerne ao governo do estado, tanto a capacidade de indução quanto a implementação de políticas alimentares municipais parecem ser menos frequentes. Como exemplos de coordenação das ações citamos a implementação em conjunto do restaurante popular no período de 2011 a 2017[29] e, mais recentemente, dos Pontos Populares de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, que, com o apoio da prefeitura, vão repassar alimentos para cozinhas solidárias do município.

2.5 Políticas alimentares e o executivo e o legislativo

Embora presentes e com apoio do executivo, é importante salientar que as políticas alimentares historicamente não se configuraram temas centrais na agenda governamental da PMPOA, ganhando maior relevância pautas tradicionais como educação, saúde, saneamento, segurança pública, mobilidade urbana, etc. Além da não centralidade no OP e da ausência de nomenclatura em secretarias, reforça essa interpretação a marginalidade do tema na agenda eleitoral dos prefeitos eleitos desde 2010, quando o Tribunal Superior Eleitoral passou a exigir a apresentação de proposta de governo. Nas eleições municipais de 2010, nenhum dos 12 grandes eixos do programa eleitoral de José Fogaça (PDT) abordou as políticas alimentares (Coligação Por Amor a Porto Alegre, 2012). Nem mesmo políticas em cursos na época, como o restaurante popular e as comunitárias, foram cita-

[29] Ver reportagem da prefeitura: https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/novos-restaurantes-populares-tambem-oferecerao-servicos-sociais e do Governo do Estado: https://justica.rs.gov.br/restaurante-popular-em-porto-alegre-sera-inaugurado-nesta-quinta-feira.

das. O mesmo aconteceu no programa de governo de Nelson Marchezan, nas eleições de 2016 (Candidatura Nelson Marchezan PSDB/Porto Alegre, 2016) e no programa de governo de Sebastião Melo, nas eleições municipais de 2020 (Coligação Estamos Juntos Porto Alegre, 2020). Já no programa de governo de Sebastião Melo nas eleições municipais de 2024, o candidato destacou ações realizadas nos temas alimentares na gestão anterior, como a reabertura do Mercado Público, a criação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, o fortalecimento das feiras ecológicas, a criação de novas unidades do Restaurante Popular e a implantação do Cartão Alimentação. No âmbito das ações a serem desenvolvidas no próximo mandato, o candidato salientou, no eixo de Assistência Social, a criação de novas unidades do Restaurante Popular, a implantação de Centros de Referência de SAN nesses e a ampliação do Cartão Alimentação; e no eixo de Desenvolvimento, Inovação e Turismo, a manutenção e aprofundamento das políticas de desenvolvimento rural sustentável, a implantação de novas hortas comunitárias e o fomento à produção orgânica, com priorização de produtores locais nas feiras municipais (Coligação Estamos Juntos Porto Alegre, 2024).

Já em relação ao legislativo, como visto na seção sobre a trajetória das políticas alimentares, diversas ações e políticas alimentares (Programa Municipal de Agricultura Urbana, controle da comercialização de produtos alimentícios e de bebidas nos bares e nas cantinas das escolas públicas e privadas, introdução progressiva de alimentos orgânicos na alimentação escolar, zona rural como zona livre de agrotóxicos, PAA municipal) tiveram origem em proposições de vereadores (não raro, vinculados ao PT), ainda que as leis nem sempre foram regulamentadas ou, de fato, implementadas. Ainda nesse espaço, em 2011 foi criada a Frente Parlamentar de Combate à Fome e à Miséria, de autoria da vereadora Sofia Cavedon (PT), Frente restabelecida também em 2013. Em 2019, foi estabelecida a Frente Parlamentar para o Desenvolvimento da Zona Rural, proposta pelo vereador Cássio Trogildo (PTB) – atual secretário da SMGOV. Em 2021, foi criada a Frente Parlamentar em Defesa da Segurança Alimentar e Nutricional, sendo essa proposta da vereadora Reginete Bispo (PT) e coordenada por Laura Sito (PT). Criada no contexto da pandemia e de agravamento da fome, a Frente tinha como objetivo "apoiar e propor iniciativas que contribuam para a inclusão social, econômica e política das famílias que vivem abaixo da linha da pobreza, para que todos tenham garantido o sagrado

direito à alimentação". Em 2025, em uma nova legislatura, foram (re)criadas a Frente Parlamentar em Defesa da Segurança Alimentar e Nutricional, proposta por Juliana de Souza (PT), e a Frente Parlamentar em Defesa das Cozinhas Solidárias e pelo Combate à Fome, proposta por Alexandre Bublitz (PT). Tanto o ativismo de vereadores quanto a atuação das Frentes têm sido importantes para pautar a agenda governamental e demandar políticas alimentares.[30]

2.6 Alianças políticas e dinâmicas interpartidárias

De acordo com Fedozzi (2022), três configurações políticas caracterizaram as gestões municipais de Porto Alegre desde 1989: i) um período de democracia participativa, liderado por gestões do PT (1989-2004); ii) um período de governança social-liberal (2005-2016), marcado por três mandatos do PTB e PDT (com suas coligações); e iii) o período mais recente, caracterizado por uma coalizão neoliberal conservadora (2017 – dias atuais), com protagonismo do PSDB e PMDB. Ao longo do tempo, os conflitos políticos foram se acentuando, somando às disputas locais a polaridade política em âmbito nacional.

Essas diferentes configurações políticas no executivo, contudo, parecem ter produzido menos efeitos na continuidade de políticas alimentares (ainda que mudanças institucionais sejam observadas), por diversas razões apontadas nas seções acima: i) embora abordadas, historicamente as políticas alimentares não conseguiram galgar o espaço ocupado por pautas mais tradicionais, como saúde, educação, segurança pública, etc.; ii) certas políticas alimentares foram perdendo fôlego já no final das gestões do PT no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, em função do controle da inflação alimentar; iii) a emergência e o fortalecimento de políticas alimentares em âmbito nacional (primeira década dos anos 2000 e após 2023) impulsionaram o incremento de políticas alimentares em âmbito local, ainda que em governos desalinhados politicamente.

Essas configurações políticas parecem ter, contudo, um efeito maior no legislativo de Porto Alegre, onde as disputas e o confronto político ga-

[30] Ver reportagens: https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/frente-de-combate-a-miseria-conhece-restaurante-popular-e-nucleo-restinga-velha e https://sul21.com.br/noticias/geral/2025/10/vereador-apresenta-projeto-de-lei-que-preve-remuneracao-para-cozinheiras-solidarias/.

nham centralidade. Como apresentado ao longo do capítulo, várias frentes parlamentares – que ajudam a construir as agendas pública e governamental no tema – e várias políticas e ações alimentares foram iniciadas por vereadores do PT. Todavia, como também já salientado, embora instituídas em lei, várias dessas políticas e ações não foram regulamentadas ou encontram desafios de implementação.

2.7 Mecanismos de participação social

Como já comentado, uma das marcas políticas de POA foi a criação do OP, o qual, embora ainda presente atualmente, foi perdendo fôlego e passando por mudanças institucionais importantes (Muller e Fedozzi, 2024; Siqueira e Marluzo, 2021). De acordo com Muller e Fedozzi (2024, p. 19), a partir de 2002 (ainda nas gestões do PT) e sobretudo após 2005 (entrada da oposição ao PT na PMPOA) e 2017 (com início de governos de estilo neoliberal), "a baixa destinação de recursos para a priorização popular, o consequente aumento do número de demandas não realizadas, o deslocamento e a secundarização do lugar ocupado pelo OP na gestão estatal e as modificações no desenho institucional dele (...) levaram ao enfraquecimento e à desconfiguração do modelo redistributivo adotado por aquele".

Embora a relevância do OP, é importante salientar novamente que as questões alimentares não se tornaram temas centrais, prevalecendo demandas relacionadas à educação, saneamento, habitação, pavimentação de vias, etc. (Fedozzi, 2009). Em que pese a não centralidade, as 17 regiões do OP de Porto Alegre influenciaram as políticas alimentares nos anos 1990, contribuindo na definição da localização das feiras, dos pontos de oferta e na demanda por feiras agroecológicas. Atualmente, embora a diminuição de sua importância, o recorte e institucionalidades do OP continuam sendo mobilizadas nas políticas alimentares, a exemplo das hortas comunitárias agroflorestais que foram implantadas nas 17 regiões do OP, e os locais foram escolhidos pelos Fóruns Regionais do OP e pelo Fórum de Agricultura Urbana e Periurbana de Porto Alegre.[31]

Além do OP, institucionalidades do SIMSANS e do SISAN buscam assegurar participação social. De caráter consultivo, o COMSANS foi cria-

[31] Ver reportagem da prefeitura: https://prefeitura.poa.br/smgov/noticias/porto-alegre-amplia-hortas-agroflorestais-e-fortalece-integracao-comunitaria.

do em 2007, com regimento aprovado pelo Decreto nº 16.665 de 2010, composto por 36 membros-conselheiros, sendo 12 representantes governamentais e 24 representantes da sociedade civil. Dentre esses últimos, dez são indicados pelo Fórum Fome Zero de Porto Alegre (contendo um representante de população indígena, um de população quilombola, um dos pescadores, um do movimento negro, um das microrredes locais), dois por representantes de entidade representativa dos empregadores e dois por empregados com atuação na área de alimentação e nutrição, dois representantes da agricultura familiar urbana, dois de entidade da área de alimentação e nutrição, três de organizações não governamentais na área de alimentação e nutrição e três representantes de entidades religiosas (sendo um de matriz africana). De acordo com Eifler *et al*. (2021, p. 17), um desafio do conselho é a frequência de participação dos representados dos órgãos públicos e privados, sendo que recorrentemente "falta quórum nas plenárias para a aprovação de demandas". Em função disso, desde 2020 está em debate a modificação da composição do Conselho, contudo a mesma ainda não foi efetivada. O COMSANS não conta com uma secretaria executiva, nem com recursos financeiros para viabilizar seu funcionamento. O COMSANS mantém reuniões mensais, assumindo dinâmicas mais responsivas às atribuições associadas ao SIMSANS e ao SISAN e às demandas das políticas alimentares, e menos ativistas e proativas nas problemáticas alimentares do município.

Respondendo às suas atribuições legais, o COMSANS já realizou sete Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (2003, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019 e 2022), sendo a última com o tema "A fome voltou! Medidas já!", seguindo as orientações do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Como expresso no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (2022-2023), "as conferências são fóruns importantes para a apresentação das entregas do município e, principalmente, para a escuta da sociedade civil quanto às prioridades de atuação na pauta da Segurança Alimentar, pois, a partir das proposições discutidas, serão propostos os encaminhamentos ao Executivo para a definição de ações do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional" (PMPOA, 2023, p. 42).

Além do COMSANS, também é importante mencionar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), criado em 2000 como um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento e controle da aplicação dos recursos destinados ao PNAE pela PMPOA. O CAE é composto por 14 membros

(sete titulares e seus suplentes), sendo um deles indicado pela PMPOA, dois representantes de entidades de trabalhadores da educação e de discentes, dois representantes de pais de estudantes matriculados na rede de ensino e dois representantes de entidades civis organizadas. O Conselho reúne-se mensalmente e, ao longo dos anos, tem se mantido ativo na promoção e no monitoramento das ações vinculadas à alimentação escolar (Pereira; Reis, 2021). De acordo com Pereira e Reis (2021, p. 98), uma das limitações vivenciadas no período 2017-2020 foi "a falta de diálogo com o Secretário de Educação e com o Prefeito. As duas instâncias dispensam pouca atenção à questão da alimentação escolar e/ou à falta da mesma nesse período de pandemia"[32].

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo analisar o modo como a PMPOA vem, ao longo dos anos, construindo políticas alimentares e as capacidades estatais instaladas e mobilizadas para sua implementação e fortalecimento. Conforme a análise realizada, podemos afirmar que as políticas alimentares em POA tiveram três grandes momentos.

O primeiro deles foi no início da década de 1990, com o ciclo das gestões do PT, em um contexto de inflação alimentar expressiva, demandas por enfrentamento à fome e à pobreza e intensa participação social. Embora as dificuldades de recursos financeiros e humanos, os ativistas institucionais foram capazes de inovar, articular a participação social e iniciar políticas alimentares que persistem até hoje, como são as feiras-modelo e as feiras agroecológicas (enquanto outras ações foram extintas após alguns anos). O segundo momento foi na primeira década dos anos 2000, quando a efervescência da criação de políticas e marcos legais nacionais para SAN, impulsionaram a criação de diversas ações e institucionalidades em coopera-

[32] Ao analisar os Conselhos Municipais de POA, Espíndula *et al*. (2021, p. 31-32) observaram um conjunto de desafios que perpassa todos eles: i) "extrema dependência dos Conselhos Municipais em relação aos governantes, dos quais dependem para a garantia de suas condições de funcionamento em diferentes níveis: material, legal e político"; ii) "a efetiva participação das representações sociais e governamentais, de forma que o Conselho consiga se constituir em um espaço de cogestão"; iii) "a representatividade das representações que integram os Conselhos Municipais, tanto as governamentais quanto as da sociedade"; iv) "a fragilidade da comunicação dos Conselhos Municipais com a sociedade que deveria ser representada"; v) "a necessidade de reconhecer a diversidade dos 32 Conselhos e dos distintos setores de políticas públicas nos quais eles se situam".

ção com e nas prefeituras municipais. A coordenação intergovernamental (em contextos de maior ou menor alinhamento político-partidário) e a articulação de recursos financeiros de diferentes entes foram capazes de implementar políticas alimentares, como os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias, ainda que as mesmas tiveram oscilação ou foram extintas ao longo dos anos. O terceiro momento é o período mais recente (a partir de 2020), quando uma confluência de crises (sanitária e climática), inserção em redes e articulações nacionais e internacionais e o restabelecimento de políticas alimentares nacionais repercutem no município e incitam a emergência e o engajamento em novas ações, como ações de agricultura urbana, promoção da área rural, Programa Cozinhas Solidárias e Estratégia Alimenta Cidades.

Ao longo dessa trajetória, vimos que algumas políticas públicas foram mantidas (feiras, PNAE, Amamentar é Tri, Projeto do Vasinho ao Pomar), outras ganharam maior espaço e reconhecimento (restaurante popular, agricultura urbana, desenvolvimento rural), certas foram extintas (compras coletivas, ponto de oferta, Programa Cozinhas Comunitárias) e, ainda, outras estão em seus primeiros anos (Estratégia Alimenta Cidades, Programa Cozinhas Comunitárias, Pontos Populares de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). Contribuíram positivamente na construção e implementação dessas políticas, o ativismo institucional de certos gestores, a coordenação intergovernamental sobretudo com o Governo Federal (mesmo em contextos de desalinhamento político-partidário), a mobilização e articulação de diferentes recursos financeiros (nomeadamente Governo Federal e recursos próprios da PMPOA), o acompanhamento e as demandas dos espaços de participação social e a incidência e a atuação do legislativo. Contudo, como analisado, também diversos elementos desafiaram a trajetória e o desempenho de diversas ações, como a falta de recursos humanos e financeiros, limitações em termos de infraestrutura e as disputas político-partidárias entre executivo e legislativo.

É importante salientar que, embora presentes, as políticas alimentares não se tornaram tema central na agenda governamental da PMPOA. Como visto aqui, as políticas alimentares não foram temas prioritários no OP, têm pouco reconhecimento político na estrutura organizacional da prefeitura (secretarias, diretorias, coordenadorias) e não compuseram a agenda eleitoral na candidatura de prefeitos eleitos (passando a ser mencionadas no último pleito). Isso é particularmente importante, pois, conforme salienta a literatu-

ra (Centeno; Kohlie; Yasha, 2017), a construção e a mobilização de capacidades estatais são decisões eminentemente políticas. Tanto as capacidades estatais quanto as políticas alimentares dependem do reconhecimento político e do lugar que ambas ocupam nas agendas pública e governamental.

Como mencionado na introdução, POA enfrenta diversos problemas alimentares; já teve uma trajetória de protagonismo no tema de políticas de abastecimento; tornou-se referência internacional em processos de construção democrática de políticas públicas; e, está inserida em redes nacionais e internacionais focadas na construção de sistemas alimentares sustentáveis – elementos que conformam "um caldo" oportuno para a produção de políticas alimenta res e de capacidades estatais no tema. Valer-se dos aprendizados vivenciados, aproveitar as articulações em curso, mobilizar e priorizar meios e recursos e conferir centralidade às políticas alimentares e às suas capacidades estatais permite enfrentar as problemáticas alimentares contemporâneas e contribuir para a construção de sociedades urbanizadas saudáveis, sustentáveis e justas.

Referências

ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional:* criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Universidade de Brasília, 2021.

ALMEIDA, S. S. *As narrativas sobre a trajetória de construção da Lei 12.328/2017 para criação da zona rural livre de agrotóxicos no município de Porto Alegre*. Monografia (Trabalho de conclusão de curso) – Bacharel em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

BEZERRA, C. P. *Do poder popular ao modo petista de governar:* mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2014.

BOHN, L. *A multifuncionalidade das hortas urbanas:* um estudo acerca da evolução histórica da atividade agrícola em Porto Alegre/RS. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2024.

BOTELHO, L.V. Impacto da Regulamentação do Ambiente Alimentar Escolar: aspectos metodológicos e participação no primeiro ano de acompanhamento. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 41, n. 10, 2025.

BOTELHO, A. G. *Análise da implementação da parceria público-privada no setor de iluminação pública em Porto Alegre*. Monografia (Trabalho de conclusão de curso) – Bacharelado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023.

BRASIL, MDS. *Cadernos de experiências sobre políticas alimentares urbanas*. Brasília: MDS, 2025a.

BRASIL, MDS. *Bolsa Família e Cadastro Único no seu município*, 2025b. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html.

BRASIL, MDS. *Cadinsan:* indicador de risco de insegurança alimentar municipal a partir dos dados do CadÚnico, 2025c.

BRASIL, MS. *Vigitel Brasil 2023:* vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília: DF, 2023.

BRASIL, MS. *Guia Alimentar para População Brasileira*, Brasília, 2014.

CANDIDATURA Nelson Marchezan PSDB/Porto Alegre. *Programa de Governo, Eleições 2016*. Porto Alegre, 2016.

CASTRO, H. C.; MACIEL, M. E. Reflexões sobre o método etnográfico para apreensão das políticas sociais no campo da Alimentação e Nutrição: notas de pesquisa em uma cozinha comunitária. *Demetra*, v. 10, n. 3, p. 523-537, 2015.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. In: MISTREE, D.; CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (eds.). *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-32.

COLIGAÇÃO Estamos Junto Porto Alegre. Porto Alegre: uma cidade em transformação. Conquistas dos últimos quatro anos. Estratégias de gestão para o período 2025-2029. *Eleições 2024*, Porto Alegre, 2024.

COLIGAÇÃO Estamos Junto Porto Alegre. Serviços, inovação e desenvolvimento para fazer o futuro e o bem-estar dos porto-alegrenses. *Eleições Municipais 2020*, Porto Alegre, 2020.

COLIGAÇÃO Por Amor a Porto Alegre. Porto Alegre mais, melhor, com todos. *Eleições 2012*, Porto Alegre, 2012.

DIÁRIO Oficial de Porto Alegre. *Prefeitura firma parceria para distribuir alimentos*, ano XIII, edição 3.394, 2008.

EIFLER, L. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável-COMSANS: pela garantia do direito humano à alimentação adequada, do campo à cidade. In: ZENKER, M. R. *et al*. *Conselhos Municipais de Porto Alegre:* histórico e desafios na gestão democrática da cidade. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. p. 113-118.

ESPÍNDULA, B. F. *et al*. Avaliando os desafios atuais dos Conselhos de Políticas Públicas de Porto Alegre/RS. In: ZENKER, M. R. *et al*. *Conselhos Municipais de Porto Alegre:* histórico e desafios na gestão democrática da cidade. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. p. 25-34.

FAGES, R.; BRICAS, N. L'Alimentation des Villes: quels rôles des collectivités du Sud? *L'AFD &*, n. 4, 2017.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023*. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma, FAO, 2023. https://doi.org/10.4060/cc3017es.

FEDOZZI, L. O retrocesso da participação e a contrarreforma urbana. In: MARX, V.; FEDOZZI, L. J.; CAMPOS, H. A. Reforma urbana e direito à cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 115-138.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo de Porto Alegre: gênese, avanços a limites de uma ideia que se globaliza. *Cidades-comunidades e territórios*, n.18, p. 41-57, 2009.

FLORISBELO, G. R. *A trajetória do CONSEA-MG na mediação da política de segurança alimentar e nutricional sustentável de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, 2020.

GOMES, A. Q. *Conselhos municipais em Porto Alegre – 1937/2008:* quem participa? Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA, 2014.

GOMIDE, A.; MARENCO, A. Apresentação. In: GOMIDE, A.; MARENCO, A. *Capacidades estatais:* avanços e tendência. Brasília: Enap, 2024. p. 5-8.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Food policies and sectorial referentials in the Brazilian trajectory. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61, e259390, 2023.

GRISA, C.; SABOURIN, E.; WESZ JUNIOR, V.; CORTES, G. Alimentação e Políticas Alimentares nas Cidades: introdução ao debate. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, 59, 2023.

GRISA, C.; SABOURIN, E.; JUNIOR, V. W.; CORTES, G. Alimentação e políticas alimentares nas cidades. *Confins*, 2022.

HLPE, Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2014.

HONÓRIO, O. S. *Desertos e pântanos alimentares em uma metrópole brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição e Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

IBGE, *Cidades*, 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama.

IPES-Food. *From plate to planet:* How local governments are driving action on climate change through food. IPES-Food, 2023.

IPES-Food. *What makes urban food policy happen*? Insights from five case studies, 2017.

KLEIN, C. A. M. *A indústria de supermercados em Porto Alegre:* análise segundo a estrutura de Porter. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

LONGARAY, M. B. *Duas décadas do Programa Restaurantes Populares:* institucionalidades e experiências regionais no Brasil. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Bacharelado em Nutrição, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023.

MARANO, D. *et al*. Relato de Experiência: percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Demetra*, v. 16, 2021.

MORAES, V. D.; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. Governança e coordenação intersetorial de políticas públicas: a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Saúde e Debate*, v. 45, n. 130, p. 575-589, 2021.

MORAGUES-FAUS, A. The emergence of city food networks: rescaling the impact of urban food policies. *Food policy*, 2021.

MORAGUES-FAUS, A.; BETTERSBY, J. Urban food policies for a sustainable and jus future: concepts and tools for a renewed agenda. *Food Policy*, 2021.

MOURA, S.; LOIOLA, E.; LIMA, A. L. C. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. *Organizações e Sociedade*, v. 6, n. 15, p. 1-9, 1999.

MULLER, I. D.; FEDOZZI, L. Democratização e desdemocratização na metrópole de Porto Alegre: três décadas do Orçamento Participativo. *Opinião pública*, v. 30, p. 1-36, 2024.

OLIVEIRA, O. P. O Brasil como exportador de políticas públicas: o caso da difusão internacional do orçamento participativo. In: FARIA, C. A. P.; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. *Difusão de políticas públicas*. Editora UFABC: São Bernardo do Campo, 2016. p. 237-280.

ONU. *Nova Agenda Urbana*. Quito, Peru. Onu-Habitat, 2017.

PEREIRA, L. L.; REIS, N. B. Conselho de Alimentação Escolar de Porto Alegre: superando desafios, uma alimentação escolar de qualidade. In: ZENKER, M. R. *et al*. *Conselhos Municipais de Porto Alegre:* histórico e desafios na gestão democrática da cidade. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. p. 91-98.

PERIN, G. *Segurança alimentar e políticas públicas:* uma análise da implementação das cozinhas comunitárias em Porto Alegre/RS. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. *Diagnóstico Alimenta Cidades*. Porto Alegre, 2025a.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. *Atualização de metas do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2024-2025*. Porto Alegre, 2025b.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. *Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2022-2023*. Porto Alegre, 2023.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. *Estratégia de Resiliência de Porto Alegre*. Porto Alegre, 2013.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. *Lei ordinária n° 7452 de 24 de junho de 1994*. Cria o Fundo Municipal de Compras Coletivas, dispõe sobre sua execução e dá outras providências, 1994.

RABELO, M. M.; RUCKERT, I. N. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: política de segurança alimentar e nutricional: política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. *Indicadores econômicos*, FEE, v. 41, n. 3, p. 85-100, 2014.

RESENDE, C. B.; CUNHA, C. H.; MONTEIRO, O. B. Porto Alegre: uma trajetória consistente na construção de Sistemas Alimentares Sustentáveis. In: BRASIL, MDS. *Cadernos de experiências sobre políticas alimentares urbanas*. Brasília: MDS, 2025. p. 260-265.

SIQUEIRA, L. F.; ALMEIDA, N. L. Os sistemas alimentares: mobilizações comunitárias e políticas públicas ante a fome em Porto Alegre. In: MARX, V.; FEDOZZI, L. J.; CAMPOS, H. A. *Reforma urbana e direito à cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 211-232.

SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E.P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 50, p. 399-421, 2021.

TORNQUIST, C. S. *O planeta e o quintal:* o movimento ecológico frente à administração popular em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, 1992.

VARGAS, A. C. G. *Relações entre políticas públicas e ações da sociedade civil para a população em situação de rua em Porto Alegre*. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharel em Administração Pública e Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2024.

VARGAS, P. R. N. *O mercado central de Porto Alegre e os caminhos invisíveis do negro:* uma relação patrimonial. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

Políticas alimentares e capacidades estatais em Manaus/AM

Cristiane Cavalcante Lima
Catia Grisa

Introdução

O intenso processo de urbanização vivido pelas sociedades nas últimas décadas tem ampliado o debate em torno das questões alimentares (Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020; Jennings *et al.,* 2015, Dubbeling *et al.,* 2015). Apesar de haver uma maior disponibilidade de alimentos nas cidades, o seu acesso é bastante desigual (não raro com a presença de áreas com vulnerabilidade alimentar importantes) e sua oferta não está necessariamente atrelada a uma alimentação de qualidade, seja do ponto de vista nutricional e/ou ambiental. Isso ocorre em virtude da grande dependência dos sistemas agroalimentares industriais e das desigualdades associadas a eles (HLPE, 2023).

A cidade de Manaus-Amazonas não está alheia a esse contexto, enfrentando diversos problemas alimentares. Situada no meio da floresta amazônica[1], Manaus destaca-se com sua envergadura e concentração populacional: mais de 2 milhões de habitantes, o que corresponde a 52% da população do estado (IBGE, 2023). De acordo com dados do MDS (2025a), 27,7% (cerca de 66 mil famílias) da população inserida no Cadastro Único para Programas Sociais (CadUnico) estão em risco de insegurança alimentar grave. Ao mesmo tempo, conforme pesquisa da Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico/ Vigitel, (Brasil, 2023), o município de Manaus está entre as capitais com maiores índices de indivíduos com excesso de peso: 63,5% da população estavam com sobrepeso e 27% com obesidade. Ainda que apenas 3,1% da popula-

[1] Esse território está situados na região amazônica, contexto em que as práticas de desmatamento e queimada – em sua maioria ilegais para fins de expansão da agropecuária – têm impactado a produção de alimentos, uma vez que compromete o processo de evapotranspiração da floresta, o que altera os ciclos de chuvas e prejudica as produções agrícolas no centro-sul do Brasil e na América Latina (Lovejoy; Nobre, 2018; Abramovay, 2019).

ção vivam em pântanos alimentares, 52,5% da população vivem em áreas de desertos alimentares (MDS, 2025b). Segundo Brasil (2023), Manaus está entre as capitais que consomem a menor quantidade de frutas e hortaliças em cinco (5) ou mais dias da semana. Esse é um fato que chama atenção, considerando a representação que comumente é designada ao estado, como um território marcado por um amplo cardápio de frutas e produtos da biodiversidade.

Estudos indicam que a alteração desse cenário de Manaus e de demais sociedades urbanizadas passa pela criação e fortalecimento de sistemas alimentares locais (Jennings *et al.*, 2015; Mendle, 2015). De acordo com essa interpretação, os governos locais devem ser os protagonistas na formulação e implementação de políticas alimentares voltadas para a promoção da segurança e soberania alimentar. Contudo, vale ressaltar que efetivar instrumentos legais promotores de sistemas alimentares locais sustentáveis implica garantir condições práticas, tais como orçamentos, profissionais qualificados, equipamentos públicos adequados, etc. – condições essas denominadas pela literatura de capacidades estatais. Em outras palavras, a construção e a implementação das políticas alimentares dependem das capacidades estatais presentes na Prefeitura Municipal de Manaus (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021; Medeiros; Grisa, 2019; Marenco; Strohschoen; Joner, 2017).

Considerando esses elementos, este capítulo tem como objetivo analisar as políticas alimentares e as capacidades estatais do município de Manaus no enfrentamento das problemáticas em curso. De forma mais específica, as perguntas de pesquisa deste estudo são: a) Quais capacidades estatais são determinantes na implementação de políticas alimentares na cidade de Manaus? e b) Quais são as limitações enfrentadas pelos gestores municipais para implementação dessas ações?

A pesquisa de campo da investigação em tela foi realizada em 2023, em três secretarias municipais de Manaus envolvidas com as questões alimentares: Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Centro e Comércio Informal – SEMACC; Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos (SEMMASDH). Como técnica de pesquisa foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com dez gestores das secretarias mencionadas. O roteiro semiestruturado contemplou indagações relativas às políticas alimentares e às capacidades estatais da prefeitura, abordando os seguintes aspectos: recursos humanos, fi-

nanceiros e tecnológicos; coordenação intra e intergovernamental; mecanismo de interação com o executivo e com o legislativo; e canais de diálogo com a sociedade. Também foram realizadas visitas técnicas a equipamentos de alimentação e nutrição, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e solidárias, feiras e mercado municipal.

Além desta introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. A primeira seção expõe alguns elementos conceituais sobre sistemas alimentares locais e capacidades estatais. Na segunda seção, é feito um mapeamento das políticas alimentares implementadas pelo município de Manaus. Na terceira, é realizada uma análise das capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais de Manaus na implementação de suas políticas alimentares. Por fim, a última seção discute algumas considerações finais sobre o estudo.

1. Capacidades estatais dos sistemas alimentares locais: elementos conceituais

O aumento populacional e a crescente urbanização conduziram os sistemas alimentares a processos cada vez mais industrializados e especializados, baseados na monocultura, na utilização intensiva de agroquímicos e no consumo de ultraprocessados (Beardsworth; Keil, 1997; Daviron, 2021). Esse modo de produção acarreta consequências negativas sob vários aspectos, tais como nutricional, ambiental e cultural.

Esse cenário tem ampliado o debate sobre as questões alimentares, com destaque para os centros urbanos, pois a partir da segunda metade do século XX, a população urbana do mundo triplicou (Dubbeling *et al.*, 2015). E, "segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), até 2050 cerca de 70% da população mundial viverão em centros urbanos. (...) Essa realidade revela a urgência em tornar a cadeia de alimentos mais resiliente, sustentável e produtiva" (Santos *et al.*, 2020, p. 261).

A produção em larga escala contribuiu para a disponibilidade de alimentos (Jennings *et al.,* 2015), contudo, atualmente, em lugar da escassez de oferta, as preocupações alimentares estão mais voltadas à equidade no acesso e ao acesso a alimentos de qualidade, que sejam saudáveis e sustentáveis (Grisa; Schneider; Vasconcellos; 2020), sobretudo entre as populações urbanas. Para Dubbeling *et al.,* (2015), a alimentação é – cada vez mais – um desafio urbano. Segundo os autores, em muitas cidades ao redor do mundo

(Turim e Milão na Italia; Belo horizonte no Brasil, Londres na Inglaterra, Toronto no Canadá) já é evidente que os centros urbanos precisam pensar estratégias para garantir o acesso a alimentos suficientes, acessíveis, saudáveis e seguros para as suas populações. Na avaliação de Dubbeling *et al.,* (2015), as vulnerabilidades e os riscos dos sistemas alimentares atuais são sintomas de um desequilíbrio crescente entre o desenvolvimento urbano e rural, intensificado com a crescente dependência dos sistemas globais de alimentos.

De acordo com Jennings *et al*. (2015), esse desequilíbrio tem gerado degradação dos ecossistemas, desperdício de alimentos, bem como dificuldade de acesso a alimentos saudáveis, especialmente nas cidades, as quais, além de conviver com o persistente problema da fome e da desnutrição, também têm apresentado aumento nos níveis de sobrepeso, obesidade e doenças relacionadas.[2] No Brasil, por exemplo, mais de 60% da população das capitais (62,6%) estão com excesso de peso e um em cada quatro brasileiros (25,7%) está obeso (Brasil, MS, 2025).

Jennings *et al*. (2015) advertem que garantir segurança alimentar e nutricional (SAN) nos centros urbanos, ao mesmo tempo que é um problema global, é também uma questão específica de cada cidade, sendo que as mudanças devem ser feitas também localmente, via fortalecimento de sistemas alimentares locais. Com efeito, para Calori *et al*. (2017), as cidades são agora reconhecidas como novos atores nas políticas alimentares. Esse tipo de afirmativa, segundo Dubbeling *et al.,* (2015), está ganhando amplo reconhecimento entre os governos (locais, regionais e nacionais), organizações internacionais, sociedade civil, setor privado, consumidores e universidades.

Sistemas alimentares locais podem contribuir para aumentar a SAN e a resiliência ao valorizar a variedade de alimentos locais; fortalecer os produtos, as rendas e as economias locais; reduzir a dependência frente aos mercados internacionais (Mendle, 2015) e mitigar os efeitos da volatilidade dos preços no cenário global (Forster; Hussein; Mattheisen, 2015). Ademais, os sistemas alimentares locais são mais fáceis de administrar, pois, em virtude de seu tamanho, apresentam menor grau de complexidade.

Isso coloca o papel dos governos locais em debate. Como mencionam Baker e Zeeuw (2015, p. 26), "cidades e cidadãos reconhecem, cada vez mais, que autoridades e governos locais devem se envolver com proble-

[2] Problemas de saúde relacionados com a alimentação inadequada são a causa de muitas doenças (Pothukuchi; Kaufman, 1999).

mas relacionados com a insegurança alimentar urbana, a fome, o aumento das doenças crônicas relacionadas com dietas, o crescimento da dependência dos mercados alimentares globais e das grandes redes de supermercados e o aumento da vulnerabilidade do sistema alimentar urbano (distorções nas cadeias de abastecimento globalizadas, impactos das mudanças climáticas, etc.)". Analogamente, a FAO (2015, p. 36) afirma que "as cidades tornaram-se conscientes de quão vulnerável está a disponibilidade de alimentos diante de mudanças bruscas nas condições climáticas ou econômicas. Alimentação e agricultura são percebidas como sistemas vulneráveis que precisam ser incluídos em planos e ações para mitigação e adaptação. (...) Um número crescente de prefeitos, planejadores e administradores está considerando seriamente os benefícios de sistemas urbanos centrados nos alimentos para a saúde e economia dos espaços urbanos".

Além da importância de elaborar políticas públicas locais focadas na promoção de sistemas alimentares mais sustentáveis, é imprescindível assegurar condições que viabilizem a construção e a implementação dessas ações, como orçamento, gestores públicos qualificados, instrumentos técnicos, etc. Como comentado na introdução, trata-se daquilo que a literatura tem denominado de capacidades estatais.

Seguindo proposições de Gomide, Pereira e Machado (2017) e Pires e Gomide (2016) – e para o que nos interessa neste capítulo –, duas dimensões podem ser fundamentais para a construção e implementação de políticas alimentares: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. As primeiras referem-se às características e às competências profissionais dos agentes do Estado, bem como aos recursos financeiros e tecnológicos, infraestruturas e dispositivos técnicos que permitem o monitoramento e a avaliação das políticas públicas (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pires; Gomide, 2016). A segunda diz respeito às habilidades da burocracia em articular canais de interação, diálogo e negociação com o executivo e diversos outros atores sociais, com o objetivo de mediar conflitos e garantir os interesses estatais e da sociedade civil (Gomide; Pires, 2014).

As dimensões relativas às capacidades técnico-administrativas e das capacidades político-relacionais serão melhor detalhadas na terceira seção deste artigo, a qual é dedicada à análise das capacidades estatais do município de Manaus na implementação de suas políticas alimentares. Antes, contudo, é importante compreender quais políticas vêm sendo conduzidas pelo município. Assim, a próxima seção apresenta esse mapeamento.

2. Mapeamento das políticas alimentares em Manaus

2.1 Alimentação Escolar

A rede municipal de ensino da cidade de Manaus possui 520 escolas municipais e 20 creches, totalizando cerca de 300 mil alunos. Segundo o servidor entrevistado da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), a alimentação escolar é realizada de acordo com as recomendações do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). O cardápio definido pela SEMED é elaborado de três em três meses e obedece ao seguinte critério: em dois dias na semana são servidos alimentos doces (sucos, mingau de arroz, biscoito doce, mingau de farinha de tapioca e/de abóbora) e nos demais três dias são servidos alimentos salgados (biscoito salgado, carne vermelha, frango e peixe[3]). Embora haja essa organização, o entrevistado Anhaguera menciona que existem alterações no cardápio quando há ausência de algum gênero alimentício no depósito da SEMED.

Apesar do entrevistado relatar que a SEMED adquire produtos da agricultura familiar – em 2022, 55,33% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foram destinados à aquisição de alimentos da categoria social[4] –, ele também admite que não tem como atender todas as 520 escolas com agricultura familiar. Segundo Anhaguera, o município não consegue produzir o suficiente para todas as escolas. Ele explica que outras secretarias, tanto municipais quanto estaduais, também compram da agricultura familiar, como é o caso da Secretaria Estadual de Produção Rural (SEPROR), a qual, por meio de sua Agência de Desenvolvimento Rural (ADS), promove feiras semanais de produtos regionais em diferentes zonas da cidade. Além do fator demanda, o entrevistado afirma que as severas secas e cheias dos últimos anos têm prejudicado a produção rural do estado, tanto em relação ao plantio/colheita quanto em relação à logística dessa produção, a qual torna-se ainda mais complexa diante desse cenário.

[3] São ofertados peixes regionais, como, por exemplo, pirarucu, tambaqui, aruanã.

[4] De acordo com dados do FNDE, em 2011 o percentual destinado a aquisições de alimentos da agricultura familiar foi de 5,87% dos recursos totais do órgão para a alimentação escolar, destinados ao municípios. Nos anos seguintes, esses percentuais foram: 2012 – 28,96%; 2013 – 41%; 2014 – 44%; 2015 – 51%; 2016 – 53,60%; 2017 – 58,77%; 2018 – 33,92%; 2019 – 51,6%; 2020 – 37,31%; 2021 – 13,15%. Dados disponíveis em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar.

Dada a insuficiência de alimentos da agricultura familiar nas escolas municipais de Manaus, o entrevistado explica que as entregas de produtos da categoria social (em sua maioria, legumes e frutas) ocorrem em regime de rodízio: toda semana um determinado número de escolas é beneficiado, na semana seguinte um outro grupo de escolas e assim sucessivamente. A única etapa escolar que sempre recebe produtos da agricultura familiar são as creches. Apesar disso, o entrevistado argumenta que determinadas frutas regionais têm sido rejeitadas pelas crianças em virtude da normativa do FNDE que proibiu o uso de açúcar nos sucos. Na avaliação do entrevistado, isso tem prejudicado o consumo, pois a maioria das frutas da região é muito ácida.

Apesar do servidor da SEMED afirmar que há alimentos da agricultura familiar (mesmo que em condições de rodízio), escolas localizadas em áreas distantes – como é o caso das escolas indígenas – enfrentam mais desafios.[5] O gestor de uma dessas escolas (entrevistado Aimoré) relatou que a alimentação escolar enviada pela Secretaria é pouco variada. De acordo com o entrevistado, a escola não recebia alimentos da agricultura familiar há mais de um ano. Segundo suas colocações:

> *Alimentação vinda da SEMED, eu vejo assim como uma merenda pobre, não mandam variedade (...) os 30% que nos é garantido não vêm mais. A alimentação que vem da secretaria é muito básica: arroz, feijão, biscoito, leite, macarrão, charque. Peixe, de vez em quando (Pirarucu fresco), e de vez em quando também açaí e polpa de frutas. Na maioria das vezes, a alimentação destoa do hábito alimentar indígena (...) A comunidade complementa a merenda escolar, a título de doação. A merendeira tem canteiro e traz cebolinha, chicória, banana (...).*

A realidade da alimentação escolar relatada pelo entrevistado Aimoré vai de encontro aos avanços conquistados pela Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas (CATRAPOA)[6], a qual elaborou notas técnicas emitidas pelo Ministério Público, que flexibilizam normas para populações indígenas, ribeirinhos, quilombolas e quaisquer outras populações tradicionais participarem das compras públicas, a exemplo da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As referidas notas técnicas as-

[5] Durante as visitas de campo em escolas da zona urbana de Manaus também foi constatada ausência de alimentos *in natura.*

[6] A CATRAPOA é coordenada pelo Ministério Público Federal do Amazonas (MPF), que auxilia as populações tradicionais, tais como indígenas, ribeirinhos e quilombolas do estado, a acessar as políticas de compras públicas, especialmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

seguram que produtos, como peixe, galinha, farinha, polpas de frutas, etc. sejam comercializados segundo os modos culturais de produção e consumo de seus povos, dispensando-os dos critérios de registro e inspeção sanitários convencionais (Lima, 2023).

Assim, apesar do empenho do coletivo CATRAPOA, durante a atividade de campo desta pesquisa foi possível observar que o cardápio da alimentação das escolas indígenas destoa de seus hábitos alimentares. Para o entrevistado Aimoré (gestor de uma das escolas indígenas do município de Manaus), isso *reflete a perda da soberania alimentar*. De modo geral, observou-se uma visão muito prescritiva da nutrição, ou seja, prevalece na alimentação escolar um cardápio elaborado de forma rígida, com ênfase nos aspectos técnicos da nutrição, pouco flexível do que diz respeito às especificidades alimentares da região, o que, por sua vez, inviabiliza a alimentação culturalmente adequada.

As limitações acima mencionadas também foram confirmadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é responsável por fiscalizar os recursos federais (FNDE), bem como a qualidade das refeições servidas nas escolas via PNAE. Um dos membros do referido conselho, cujo nome fictício é Araponga, acredita que a falta de regularidade de itens da agricultura familiar é, na verdade, um problema burocrático, resultado de limitações de planejamento por parte da secretaria.

Buscando investigar outras possíveis ações (voltadas à alimentação) conduzidas pela secretaria de educação, foram realizadas entrevistas com servidoras aposentadas da SEMED, as quais relataram que houve uma época que algumas escolas receberam um recurso federal (cerca de 15 mil reais) para implantar hortas escolares. Contudo, segundo a entrevistada Anajé, esse projeto não logrou êxito, pois não havia recurso adicional do município, bem como recursos humanos suficientes, já que havia somente duas servidoras responsáveis. De acordo com a interlocutora, o dinheiro passou a ser empregado em outras áreas de interesse para a escola. Algumas poucas iniciativas de horta continuaram, mas de forma particular, sem apoio institucional.

2.2 Restaurantes Populares

O Restaurante Popular é um equipamento público de alimentação e nutrição destinado à distribuição de refeições saudáveis à população em situação de vulnerabilidade social. Há na cidade de Manaus três restaurantes populares, os quais funcionam de segunda a sexta, sob a administração

do departamento de segurança alimentar da Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC).

Em cada restaurante são servidas 300 refeições diariamente, as quais são vendidas a R$1,00. Seu cardápio é preparado pelos funcionários da Secretaria e possui a seguinte composição: salada, arroz, feijão, macarrão, frango, carne, peixe (sem espinha), feijoada (sem porco) e suco de laranja, goiaba, taperebá, entre outras opções dependendo da safra local.

As refeições ofertadas são realizadas por empresas terceirizadas, via licitação, com contratos de um ano (realizados pela prefeitura), podendo ser renovados por igual período.[7] Os servidores do departamento da SEMASC (cinco servidores) são responsáveis pela fiscalização dos alimentos. A refeição é terceirizada e paga pelo município. Os funcionários da empresa terceirizada são responsáveis pela organização/distribuição das refeições. A estrutura física dos restaurantes é de responsabilidade da gestão municipal. Dois dos restaurantes estão localizados em prédios próprios da prefeitura, e o terceiro é alugado.

As refeições são em livre demanda e, de acordo com os entrevistados, raramente há desperdício. Pessoas enfermas (que não estejam em condições de ir aos restaurantes) também podem ser atendidas mediante atestado médico apresentado pelo familiar.

Dois dos três restaurantes funcionam em bairros periféricos de Manaus. A unidade localizada no bairro da Compensa atende, em sua maioria, moradores de rua. Uma das unidades está localizada dentro do parque dos idosos, a qual atende, prioritariamente, esse público, independentemente de estarem ou não em uma situação de vulnerabilidade social.

Além da distribuição de refeições, há também nesses espaços ações educativas, por meio da realização de palestras sobre alimentação, higiene pessoal, etc., bem como distribuição de cartilhas com conteúdo informativo dos temas abordados.

2.3 Cozinhas Comunitárias

Além dos restaurantes populares, o departamento de segurança alimentar da SEMASC também administra as Cozinhas Comunitárias. De

[7] De acordo com uma das pessoas entrevistadas, sempre que há mudança de empresa, a equipe da segurança alimentar do município realiza treinamento com os novos funcionários da empresa terceirizada. Já houve caso em que a prefeitura solicitou a troca de funcionário terceirizado por alegar que o funcionário não respondia ao perfil exigido pela secretaria.

acordo com a entrevistada Jurema (servidora aposentada), a primeira cozinha comunitária criada na cidade de Manaus data de 2006, em um contexto de promoção desses equipamentos pelo Governo Federal. Sua manutenção ocorria do mesmo modo que acontece nos dias de hoje: estrutura e funcionários mantidos pela prefeitura e alimentos provenientes de doações (de grandes redes de supermercados, bem como de feiras e sociedade civil de modo geral).

O município dispõe de seis cozinhas comunitárias; em cada uma delas são servidas em média 200 refeições diariamente (almoço), cujo público encontra-se em situação de vulnerabilidade social.

As cozinhas estão localizadas em bairros periféricos no município de Manaus. De acordo com a entrevistada Aimberê, *aqui na secretaria tem um estudo que a gente chama de Mapa da Fome, onde a gente enxergou os locais onde precisava colocar mais cozinhas, onde a gente identificava um nível maior de desnutrição e baixa renda. Então hoje as cozinhas estão localizadas nas periferias daqui do município*.

Diferentemente dos restaurantes populares, os quais cobram uma taxa no valor de R$1,00, as refeições nas cozinhas comunitárias são gratuitas. O cardápio é elaborado pelas duas nutricionistas do departamento de Segurança Alimentar da SEMASC.

Em relação ao acompanhamento dos beneficiários, segundo os gestores entrevistados, quando se identifica a ausência de algum deles, é feito, por parte do departamento, uma busca ativa e uma escuta qualificada para entender o motivo da ausência e prestar o atendimento necessário. Conforme colocou a entrevistada Amberê: *a gente faz um monitoramento, não é da forma ideal, para que a gente possa realmente saber se aquela pessoa deixou de ir para a cozinha porque ela tem hoje um prato na mesa ou se foi por algum outro motivo*.

De acordo com a entrevistada Amory, a maior parte dos alimentos é proveniente de doações de empresas de supermercados, as quais preferem manter o anonimato. A interlocutora Aimberê explicou que o poder público só assume a responsabilidade de fomentar os insumos às cozinhas, quando o equipamento não consegue doações suficientes. Segundo suas colocações: *quando a gente não consegue tudo por doação, eles fazem um fomento, que geralmente são as proteínas, que é mais difícil da gente conseguir de fato arrecadar; algum cereal que a gente não consiga pegar, aí eles fazem esse complemento para a gente*.

Todas as doações recebidas são direcionadas à unidade do bairro Colônia Oliveira Machado (maior cozinha). Nesse ponto de apoio ocorre a primeira triagem, e os alimentos selecionados são divididos em partes iguais para cada unidade de cozinha. As verduras são os principais alimentos doados, mas recebem também produtos industrializados que estão próximos do vencimento. Nesse sentido, o cardápio, realizado semanalmente, é definido de acordo com as doações recebidas.

De acordo com a entrevistada Apoema, o número de parceiros (empresas doadoras) tem aumentado. Apoema também sinalizou algumas limitações, sendo que a principal consiste na ausência de certos produtos (situação recorrente, dada a dependência de doações). Nessas ocasiões, a servidora responsável costuma entrar em contato com as empresas doadoras, pedindo os produtos de que necessitam.

Além da distribuição de refeições, as cozinhas solidárias também realizam palestras, bem como oficinas de reciclagem, aproveitamento e beneficiamento de alimentos, como, por exemplo, a transformação da casca de banana em bolo, em compota, etc.

2.4 Feiras Municipais de Manaus

Em 2023, as reformas das feiras municipais de Manaus foram as ações prioritárias do Departamento de Agricultura e Abastecimento (DAA) da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento, Centro e Comércio Informal (SEMACC). O município possui 43 feiras, que, segundo a entrevistada, foram construídas há 40 anos e durante todo esse período nunca haviam sido reformadas.

As reformas contemplam a construção de bancadas, boxes, cozinhas, instalação da rede de internet e ar-condicionado, ventilador e condições de acessibilidade, com banheiros adaptados e rampas de acesso. Em parceria com a Secretaria de Empreendedorismo, foi realizado um levantamento das necessidades de maquinários/equipamentos, a exemplo do demonstrador refrigerado para carnes e frios, os quais serão doados aos feirantes que necessitarem.

Vale ressaltar que, embora a gestora do departamento denomine esses espaços como feiras, esses equipamentos públicos se assemelham aos mercados, pois não se restringem à venda de produtos hortifrútis, uma vez que também contemplam a venda de refeições e, em alguns casos, artesanato.

Esses mercados funcionam diariamente, de segunda a sábado, com permissionários. Não há, portanto, a atuação direta dos agricultores. De acordo com a entrevistada Araci, há um projeto de feira itinerante com agricultores. A ideia é que essas feiras móveis passem a funcionar em bairros com maiores níveis de vulnerabilidade social. Contudo, trata-se de um projeto que se encontra no nível das intenções futuras.

Além da revitalização das feiras municipais, o DAA realiza cursos de capacitação (em diferentes áreas do setor primário) e distribuição de insumos aos agricultores do município. Conforme a entrevistada Araci, muitos cursos são realizados em parceria com o SEBRAE e:

> *Tem cursos, por exemplo, na região do Tupé, que nós ficamos com umas 40 pessoas fazendo o curso. E a gente manteve essas pessoas por três dias, com café da manhã, almoço e janta, ali, se alimentando. E ainda demos todo o apoio logístico e poderem participar do curso*.

O relato acima demonstra que, além da capacitação, há todo um trabalho de logística envolvido. Isso ocorre em virtude da complexidade geográfica do município de Manaus[8] e da condição de vulnerabilidade social de muitas famílias de agricultores. Para garantir a efetiva participação desses atores é necessário ofertar as condições mencionadas por Araci.

Em relação aos insumos (sementes, bandeja para mudas, ração para peixes), estes normalmente são doados aos agricultores durante os eventos promovidos pela Secretaria. Os eventos são: "Divas do Agro" e "Manaus Agro". O primeiro é destinado às mulheres agricultoras e tem por objetivo oferecer um momento de descontração e acolhimento às mulheres de diversos polos da Zona Rural de Manaus. O "Manaus mais agro", segundo Araci, tem por objetivo desenvolver a agricultura do município. Conforme explica a entrevistada: *dentro desse programa, há três eixos de ação: um é a parte de compras públicas, que a gente está em tratativas para tentar desenrolar. Outro que é desenvolvimento de cadeias produtivas. E o outro que é o serviço de inspeção municipal que está em tramitação*.

Em relação às compras públicas, o Programa "Manaus mais Agro" tem por objetivo ampliar a comercialização dos produtores manauaras nos editais de compras públicas, tal como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos – executado pela SEPROR) e o PREME (Programa de Regiona-

[8] Mesmo na capital Manaus há comunidades rurais de difícil acesso, sobretudo nas áreas ribeirinhas.

lização da Merenda Escolar, específico do estado do Amazonas). Contudo, a secretaria ainda não conseguiu a efetiva participação dos agricultores nessas políticas. Em relação ao PREME, Araci argumenta que *(...) a lei está criada, mas falta criar o decreto, falta alinhar com a SEMED para a gente ver o que cabe para cada uma das entidades operacionalizar dentro do programa. Qual recurso que vai se trabalhar nisso daí? Então está faltando fazer as definições jurídicas*. No que diz respeito ao PAA, a entrevistada informou que conseguiram fazer adesão no sistema federal para começar a operar diretamente pela prefeitura *(...), mas ainda não conseguimos o recurso para operacionalizar. Estamos em tratativas para buscar esse recurso*.

No que diz respeito às cadeias produtivas, o Programa "Manaus mais" visa incentivar as cadeias produtivas de interesse econômico. A entrevista Araci cita, como exemplo, a avicultura de postura. De acordo com a interlocutora, é interesse da SEMASC atuar no desenvolvimento da avicultura de postura, pois o município de Manaus possui a maior concentração de rebanho. A secretaria auxilia os produtores na regularização dessa atividade[9], oferecendo assistência técnica, por meio de profissionais da área de medicina veterinária, contratados especificamente para esse fim. Para os agricultores mais vulneráveis, há também o fomento de ração, cuja quantidade é calculada a partir do levantamento de seus rebanhos. O DAA elabora um kit de produtos de acordo com as cadeias produtivas de cada comunidade rural. Araci cita, como exemplo, a doação de kit de casa de farinha, doado para dez comunidade rurais:

> *A gente está inclusive reformando essas casas de farinha para receber esse maquinário para produzir farinha e seus derivados da mandioca (...). E a gente está fazendo também três centros de produção de mudas das manivas para a gente não ter que depender de ficar comprando maniva de fora do estado, porque aqui não se vende maniva no estado, eu mandei buscar do Pará. E vamos fazer três centros de produção e multiplicação desse material genético aqui no município para dar garantia dos trabalhos futuros também*.

Outras culturas agrícolas também são incentivadas pela SEMASC, como o açaí e o café. De acordo com a entrevistada, a Secretaria, em parceria com a EMBRAPA, tem fomentado a produção de açaí em algumas comunidades, por meio de doações de mudas. Em relação ao café, há interesse dessa cultura em virtude da existência de uma fábrica da empresa

[9] É grande o número de produtores que realizam a atividade de forma irregular, sem o real cumprimento das normas previstas na legislação.

"Três Corações" na cidade de Manaus. Há, portanto, uma demanda de mercado local. De acordo com a entrevista, *o tema está no radar da Prefeitura de Manaus*.

Embora a entrevistada tenha relatado várias ações, a secretaria ainda não possui nenhuma metodologia de avaliação das ações desenvolvidas. Quando indagada sobre essa questão, a gestora afirma que os principais obstáculos são o reduzido número de servidores e a complexidade logística de muitas comunidades rurais.

3. Dimensões para a implementação de políticas alimentares: capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais

3.1 Recursos Humanos

De acordo com os gestores entrevistados, todos os setores/departamentos responsáveis pela questão alimentar das três secretarias que participaram da pesquisa (SEMACC, SEMASC, SEMED) apresentam escassez de recursos humanos. Segundo os interlocutores, o número reduzido de profissionais em uma cidade com mais de 2 milhões de habitantes compromete a qualidade do trabalho. Na avaliação do gestor Anhaguera: *Essa parte de recursos humanos, eu acho que é o nosso maior déficit (...) a estrutura hoje de recursos humanos não é compatível com a população manauara (...) Se você comparar Manaus a outros municípios, é um município-estado*.

A grande rotatividade de profissionais também foi outro fator levantado pelos interlocutores. Há anos não há concursos públicos, especialmente para a SEMACC e SEMASC. Todos os gestores entrevistados, com exceção daqueles vinculados à SEMED, assumem cargos comissionados (indicação política), e grande parte de sua equipe é de funcionários contratados por período determinado. No caso da SEMACC, de acordo com a gestora entrevistada, *a maioria do pessoal tem horário de trabalho reduzido, até duas horas da tarde*, o que invalida o atendimento das demandas.

Segundo o gestor da Secretaria de Assistência Social (SEMASC), o setor administrativo das cozinhas e restaurantes é composto por uma gerência e um departamento, os quais são responsáveis pela coordenação desses equipamentos públicos e pela captação de alimentos/realização de parcerias. Atuam nessa estrutura organizacional uma assistente social, dois adminis-

trativos, um estagiário e duas nutricionistas, sendo uma delas diretora do departamento. Vale destacar que, embora muitos desses profissionais tenham formação relacionada à área de atuação (assistente social e nutricionista), seus contratos de trabalho são formalizados sob outras denominações, como, por exemplo, técnico/assistente administrativo. Isso, em boa medida, representa uma desvalorização da trajetória profissional desses atores. Além desses cinco gestores, há cerca de 100 profissionais atuando diretamente nos equipamentos públicos das cozinhas comunitárias e restaurantes populares, e todos eles são contratados. As pessoas contratadas, em sua maioria, foram beneficiárias das cozinhas, as quais, além dos alimentos, oferecem formação profissional.

No que diz respeito à alimentação escolar de competência da SEMED, esta dispõe de uma equipe de servidores públicos efetivos (sete nutricionistas), responsáveis por elaborar o cardápio para as escolas e creches e por avaliar as entregas dos alimentos, no que tange aos aspectos fitossanitários, validade dos produtos, etc. Contudo, a logística desses alimentos até o depósito da secretaria, bem como sua distribuição nas escolas, é realizada por empresa terceirizada, a qual também é responsável por contratar as manipuladoras de alimentos (as merendeiras). O último contrato realizado pela prefeitura exigia que a terceirizada oferecesse, além das manipuladoras, uma nutricionista para cada DDZ (Divisão Distrital Zonal)[10]. Essa profissional realiza palestras/cursos de manipulação de alimentos, além de monitorar/fiscalizar as cozinhas e depósitos das escolas municipais.

De acordo com o entrevistado Araponga, essa dinâmica de contratação é problemática, uma vez que a rotatividade de funcionários inviabiliza o fluxo das ações. Sobre esse assunto Araponga assim expressou:

> *Quando muda a gestão, muda secretário, mexe com todo mundo que é responsável pela alimentação escolar, pela parte logística. Então isso muitas vezes acaba atrapalhando todo esse processo. Até que essas pessoas possam se familiarizar com esse processo, às vezes a gente acaba perdendo muito tempo com coisas que já foram implantadas.*

A dificuldade de pessoal também foi sinalizada pelos entrevistados membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), composto por sete

[10] As Divisões Distritais Zonais (DDZ) são estruturas criadas para auxiliar a gestão administrativa da Secretaria Municipal de Educação. As DDZ estão localizadas em diferentes zonas da cidade de Manaus. Há, ao todo, sete DDZs no município: DDZ Norte; DDZ Oeste; DDZ Sul; DDZ Centro-Sul; DDZ; Leste I e DDZ Leste II e Rural DDZ.

conselheiros titulares[11] e seus suplentes (um do poder executivo, dois professores, dois pais de alunos e dois representantes da sociedade civil). Além desses, há uma equipe administrativa formada por cinco pessoas, todas pertencentes ao quadro de servidores da secretaria. Segundo o entrevistado Arequém, *nós somos poucos, são sete conselheiros para tomar conta de mais de 500 escolas aqui no município (...) para acompanhar todas essas escolas é humanamente impossível*. Apesar das limitações de pessoal, a equipe do conselheiro tenta realizar, ao menos, uma visita por dia. A rotatividade de profissionais na Secretaria Municipal de Educação também afeta o trabalho dos conselheiros, conforme explicou o entrevistado Araponga:

> *Tivemos aí também recentemente uma mudança do gestor que ficava responsável pela alimentação escolar, houve essa mudança. Então assim, a cada mudança, no caso a SEMED, acaba recomeçando, dando início, reiniciando todo esse processo e isso atrapalha muito (...) sempre que há mudança de gestor [secretário de educação] a gente está sempre recomeçando todo esse processo.*

Assim, sempre que há mudança de prefeito e, portanto, troca de secretários de educação, grande parte da equipe responsável pela compra e logística da alimentação escolar é alterada. Conforme comenta Araponga, *até que essas pessoas possam se familiarizar..., às vezes a gente acaba perdendo muito tempo com coisas que já foram implantadas*. Ainda, segundo o entrevistado, *tem gestor que vê o Conselho de Alimentação Escolar como um departamento da própria secretaria, subordinado à secretaria, não entende essa autonomia que o conselho tem e suas atribuições*.

A dificuldade de recursos humanos também é uma realidade da SEMACC. O Departamento de Agricultura e Abastecimento (DAA) da referida secretaria conta com 11 profissionais; destes, seis representam a equipe gestora com formação nas áreas administrativas, contábeis, enfermagem e jornalismo, e o restante possui formação técnica nas áreas de zootecnia e produção agrícola. Desse modo, conforme colocou a entrevistada Araci, *o setor técnico que cuida da zona rural está resumido em quatro pessoas*.

Os gestores entrevistados da SEMASC afirmaram que a quantidade de profissionais (todos em cargos comissionados) não permite atender toda uma gama de demandas. Há anos a secretaria não realiza concursos públicos ou processos seletivos via contratos. Muitos dos seus profissionais, os

[11] O corpo técnico do CAE é composto por profissionais da secretaria: professores e técnicos administrativos.

quais foram absorvidos como servidores por tempo de serviço, já estão inclusive se aposentando. Um fator positivo, destacado durante as entrevistas, esteve relacionado à melhoria da remuneração desses servidores, com atualizações nas progressões e implementação do vale-alimentação.

3.2 Infraestrutura física e tecnológica

A alimentação escolar do município de Manaus é competência da Divisão de Alimentação Escolar (DAE), que é composta por duas gerências: a gerência de nutrição e a gerência de qualidade da alimentação escolar. A estrutura administrativa da DAE funciona no segundo andar de um prédio que é alugado pela prefeitura. No térreo, com ampla estrutura física funciona o depósito, destinado ao armazenamento dos alimentos, que, posteriormente, são distribuídos (duas vezes ao mês) às escolas do município. Durante a pesquisa de campo foi possível verificar que os produtos são armazenados/embalados de forma padronizada, de acordo com as normas exigidas.

O acompanhamento da merenda escolar é realizado por nutricionistas (há uma nutricionista em cada uma das sete zonas distritais). Dado o grande quantitativo de escolas, parte desse acompanhamento é feito via sistema. Cada gestor escolar é responsável por "alimentar" o sistema, informando sobre a entrada e retirada de cada item que compõe a merenda escolar. Embora haja essa estrutura tecnológica que auxilia no acompanhamento diário das necessidades alimentares das unidades escolares, os entrevistados relataram que muitos gestores escolares não possuem familiaridade e, em alguns casos, há inclusive negligência no manuseio do sistema, fato este que, por vezes, acarreta atrasos na entrega da alimentação escolar.

Atores pertencentes ao Conselho de Alimentação Escolar do município também relataram enfrentar dificuldades com relação à infraestrutura. A sede do Conselho não é própria, funcionando dentro da SEMED. De acordo com o entrevistado Araponga, *o CAE, como órgão de assessoramento da secretaria, muitas vezes é relegado a segundo plano (...). Não recebemos nenhum tipo de recursos para pequenas despesas. Tudo, desde o papel ofício até o carro, tudo, a gente depende da secretaria. Então muitas vezes a gente fica engessado*. Na avaliação do entrevistado, *o Conselho está refém da própria secretaria*.

Outra limitação apontada pelos conselheiros entrevistados diz respeito à dificuldade logística para realizar *in loco* o acompanhamento da alimentação escolar. Muitas visitas nas escolas são realizadas em condução

própria, pois atualmente a secretaria não dispõe de transporte exclusivo para o trabalho realizado pelo CAE. Isso se torna mais complexo nas escolas rurais e ribeirinhas, dadas as especificidades (deslocamento hidroviário) e grandes distâncias. Dadas as limitações aqui relatadas, o entrevistado Araquém explica que "o acompanhamento [regular] nas escolas é por amostragem". Ademais, o entrevistado Araponga acrescenta que *pelo menos nas escolas urbanas, nós não deixamos de fazer o nosso trabalho, porque a gente tem esse compromisso com os alunos, com as crianças. Então se a gente recebe uma denúncia, nós vamos averiguar, nem que a gente tenha que pagar Uber, nós vamos*.

Vale destacar que a dificuldade logística afeta não somente o acompanhamento pelo CAE, mas também a própria entrega dos alimentos nas escolas mais distantes, como no caso das escolas indígenas e ribeirinhas, cuja merenda escolar é enviada por meio de balsas (grande embarcação, destinada ao transporte de mercadorias e veículos). Essas balsas levam em torno de três a quatro dias para chegar à última escola indígena atendida pelo município de Manaus. O tempo e as altas temperaturas da região aceleram o amadurecimento dos alimentos, deixando-os inapropriados para o consumo.

A limitada infraestrutura física e tecnológica é também uma realidade vivenciada pelo Departamento de Agricultura e Abastecimento (DAA) da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento, Centro e Comércio Informal (SEMACC), responsável por atender a demanda de toda a zona rural de Manaus (mais de 11 mil km²). Uma das gestoras entrevistadas explicou que *a Prefeitura de Manaus não tem uma secretaria de produção especificamente: o que seria a secretaria de produção se resume ao meu departamento*. Segundo relatou a entrevistada Araci, *(...) não tenho estrutura, eu tenho um carro, o combustível é reduzido. (...) toda vez que a gente tem ação, nós temos que pedir caminhão dos outros, das outras secretarias*.

Apesar das dificuldades, Araci avalia que a SEMACC tem passado por mudanças positivas. Relatou que há perspectiva de melhorias no orçamento e que a estrutura administrativa da secretaria em breve receberá um novo prédio, o qual encontra-se em reforma. Em termos de projetos futuros, há perspectiva de criação de uma agência de desenvolvimento, a qual possibilitará a criação de um balcão de negócios, com o objetivo de fomentar, a baixo custo, alguns materiais/equipamentos (trator, ferramentas agrícolas em geral) e de inserir os produtores em diferentes canais de comercialização, eliminado a figura do atravessador.

Em relação aos equipamentos públicos dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias, mantidos pela SEMASC[12], em termos de infraestrutura houve muitos avanços. Por exemplo, no início da implantação das cozinhas, em meados de 2006, não havia transporte para a logística dos alimentos, sendo feito de forma voluntária por uma servidora envolvida com a política alimentar. Nesse contexto inicial, as cozinhas funcionavam em prédios abandonados e/ou espaços cedidos pela comunidade. Atualmente, tanto os equipamentos públicos dos restaurantes populares quanto as cozinhas solidárias possuem infraestrutura apropriada, bem equipadas e amplo salão (refrigerado) para a realização das refeições por parte de seus usuários.

Há, segundo a gestora entrevistada, uma intencionalidade de expansão desses equipamentos públicos: *Estamos estudando formas de poder colocar outras cozinhas em outros bairros.* Um outro aspecto fundamental para implementação satisfatória de uma política pública é o aporte financeiro, o qual será tratado na próxima sessão.

3.3 Recursos financeiros

Sobre os recursos financeiros, os entrevistados de todas as secretarias pesquisadas afirmaram que estes são insuficientes para atender a grande demanda do município de Manaus. No caso das Cozinhas Comunitárias, estas não possuem orçamento municipal para manter os insumos necessários, sendo os alimentos adquiridos por meio de doações de empresas privadas e pela comunidade em geral e/ou Programa Mesa Brasil.[13] O município dispõe de orçamento somente para pagamento de funcionários e estrutura física.

Segundo os entrevistados, além das doações dos supermercados, as cozinhas, eventualmente, também recebem alimentos PAA – operado pelo Governo do Estado e do PNAE. Outras formas de adquirir os alimentos são as apreensões realizadas pela Polícia Federal. A entrevistada Aimberê comentou que chegaram a receber do poder público, como resultado dessas apreensões, duas toneladas de pirarucu. As feiras também contribuem com doações em quantidades significativas de legumes, frutas e verduras (LFV).

[12] Vinculados à subsecretaria de Direitos Humanos, responsável pelas políticas públicas direcionadas às mulheres, LGBTQIA +, segurança alimentar e povos tradicionais.

[13] Criado pelo Serviço Social do Comércio (SESC), o Programa Mesa Brasil visa combater a fome e o desperdício de alimentos. Atua em parceria com empresas que doam alimentos fora dos padrões de comercialização, mas em condições seguras para o consumo.

Na avaliação dos gestores entrevistados, a capital Manaus necessitaria de pelo menos 12 cozinhas comunitárias. De acordo com entrevistados, estariam ocorrendo tratativas para implantar mais duas cozinhas, contudo, uma das limitações é a ausência de recurso direcionado pela prefeitura para esses equipamentos públicos.

No caso dos restaurantes populares, a realidade financeira também é delicada, contudo, um pouco mais favorável em comparação às cozinhas, pois, conforme explicou a entrevistada Aimberê, os restaurantes são tipificados, ou seja, são uma modalidade prevista no orçamento com destinação própria. A entrevistada sinalizou que o município pretende criar mais três restaurantes, por meio de emenda parlamentar.

Em se tratando do orçamento da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Comércio Informal, segundo a gestora entrevistada, esse passou de 80 mil reais em 2022 para 1 milhão de reais em 2023. Grande parte desse dinheiro é destinado a eventos/cursos, kit (sementes, adubos), combustível (para a logística dos agricultores nos eventos/curso), alimentação (dos agricultores nos dias de eventos/curso). A entrevistada Araci relatou um desses eventos promovidos pela secretaria:

> *Nós fazemos vários eventos durante o ano todo. A gente tem um que é específico para as mulheres do agro, que é chamado Divas do Agro (...). A gente conseguiu, ano passado, envolver 200 mulheres de diversos polos da Zona Rural de Manaus. Elas têm almoço, têm lanche, café da manhã, ganham brindes, camisas (...). A gente já fez vários cursos, palestras. A gente fez um dia de campo com mais de 800 pessoas, e damos todo o apoio logístico para participarem do curso*.

No que diz respeito à alimentação escolar, o recurso financeiro é proveniente do governo federal com complementação do município.[14] Conforme explicou Anhaguera, *a maior dificuldade que a gente tem é complementar a merenda escolar. Às vezes, a gente faz um cardápio, manda para a escola, mas às vezes não tem o produto. Aí você tem que fazer outra merenda (...)*. Apesar dessa complementação, os gestores entrevistados afirmam que, às vezes, alguns itens não são adquiridos em quantidade satisfatória.

3.4 Coordenação inter e intragovernamental

Todos os entrevistados vinculados às secretarias estudadas afirmaram realizar parcerias com outras secretarias municipais e estaduais, bem

[14] O entrevistado não soube informar o valor ofertado pelo município.

como com organizações públicas e privadas.[15] A SEMED, por exemplo, tem como parceira a Secretaria de Saúde (SEMSA), a qual atua junto às creches municipais, realizando o mapeamento das crianças que possuem alguma alergia e/ou intolerância alimentar. A SEMED também realizou parceria (pontual) com o Instituto Federal do Amazonas (IFAM) para a oferta de cursos culinários voltados ao preparo de peixes típicos da região. Tais cursos tiveram como público-alvo as manipuladoras de alimentos de algumas escolas municipais. No que diz respeito à SEMASC, esta realiza parcerias com várias outras secretarias, tanto municipais quanto estaduais: Secretaria Estadual de Produção do Estado (SEPROR), SEMED, SEMSA e Secretaria Municipal do Trabalho, Empreendedorismo e Inovação (SEMTEPI). O levantamento realizado pela SEMASC sobre os bairros com maior índice de insegurança alimentar para a implantação das cozinhas solidárias é um exemplo de ação realizada em colaboração com a SEMSA. Além disso, quando funcionários da cozinha identificam a necessidade de atendimento médico entre seus usuários, esses são encaminhados para as UBS (unidade básica de saúde) mais próximas das cozinhas. Nas colocações da entrevistada Aimberê, *quando a gente identifica isso, a gente entra em contato com a unidade básica, a unidade básica leva testes glicêmicos, faz na parte externa da cozinha. Então, a gente faz toda essa conexão para que o usuário da prefeitura possa realmente ser servido de forma integral*.

A parceria com a SEPROR beneficia a SEMASC, com doações de alimentos arrecadados por meio do projeto denominado "desperdício zero". A SEMED e a SEMSA também contribuem com a SEMASC por meio de palestras educativas, as quais são ministradas nos espaços das cozinhas solidárias. A parceria da SEMASC com a SEMTEPI, por sua vez, tem por objetivo auxiliar os beneficiários dos restaurantes populares para sua recolocação no mundo de trabalho, por meio de eventos voltados ao tema do empreendedorismo e pela oferta de cursos de qualificação profissional. Conforme expressou a entrevistada Amberê, *além da comida, levamos outras formas de alimento, o alimento da esperança*.

Cursos de qualificação profissional, como cursos de produção de pães/confeitaria, também são ofertados em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SERAE). O SEBRAE fornece os

[15] Vale destacar que, em muitos casos, essas parcerias não são formalizadas.

profissionais e a estrutura física, e a SEMASC fornece os insumos, bem como o transporte para a logística das pessoas interessadas.

Conforme informou Aimberê, após finalização dos cursos, há um acompanhamento dos alunos no sentido de direcioná-los ao mercado de trabalho. A entrevistada relatou que algumas empresas privadas costumam absorver mão de obra encaminhada pela SEMASC, como no caso da rede de supermercados 'Nova Era'. Assim explicou a interlocutora: *a gente identificou pessoas que fizeram o curso, já estavam com a gente aqui, estavam cadastradas no CadÚnico. Fizemos o currículo para elas (...) A gente dá todo o suporte até o momento em que ela é contratada e recebe o primeiro salário*.

Em relação à SEMACC, essa também realiza parcerias com o SEBRAE para a oferta de cursos de capacitações para a zona rural. Também possui parceria com a SEMED, a qual oferece apoio logístico, sobretudo fluvial, disponibilizando lanchas para auxiliar na logística dos agricultores participantes dos eventos proporcionados pela SEMACC.

A SEMACC também possui parceria com Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania (SEMASC). Durante os mutirões de atendimento ao cidadão (para emissão de documentos, esclarecimentos de questões judiciais, etc.) realizados pela SEMASC, a SEMACC aproveita para criar espaços de comercialização. De acordo com a entrevistada Araci, *a gente cria um espaço de agricultura familiar. A gente dá apoio logístico para os produtores, aluga mesa, aluga ventilador, cadeiras e cria todo um ambiente. Eles voltam para casa sem nenhum produto na mão*. A SEMACC realiza também parceria com a Secretaria Municipal de Limpeza Urbana (SEMULSP) e Secretaria Municipal de Infraestrutura de Manaus (SEMINF). Estas secretarias colaboraram com apoio logístico, disponibilizando seus caminhões sempre que há necessidade de grandes entregas de insumos aos agricultores da zona rural de Manaus. Segundo a entrevistada Araci, essas secretarias *(...) nos cedem caminhão, caçamba, às vezes até mão de obra também, para ajudar na parte operacional. A SEMULSP ajuda muito na parte da limpeza. A SEMINF ajuda na parte da infraestrutura das nossas feiras municipais, com a pavimentação no entorno das feiras*. De modo geral, na avaliação da entrevistada *as pastas elas se comunicam, elas conversam, se convergem*.

Além dessas ações intersecretarias, é importante salientar a criação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em 2017 (Lei nº 2.275/2017), visando à construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e à governança das políticas alimenta-

res. Contudo, até o momento da pesquisa, a CAISAN não estava ativa, bem como o plano ainda não havia sido construído.

Além dessas articulações intragovernamentais e com secretarias do estado, é importante salientar a coordenação com o governo federal, que se manifesta nomeadamente no PNAE por meio dos recursos do FNDE para a alimentação escolar.

3.5 Relações com o executivo

No que tange à relação com o executivo e legislativo, há divergências de interpretações entre os entrevistados quanto ao apoio desses poderes às ações empreendidas pelas secretarias. Por exemplo, na avaliação da gestora Amberê da SEMASC, o prefeito tem oferecido suporte importante para as cozinhas e restaurantes. De acordo com a entrevistada, *a expansão das cozinhas e restaurantes populares é um pedido dele*. A entrevistada comenta que uma das ações da prefeitura consiste em realizar campanhas de incentivo a doações de alimentos, tanto entre o setor privado quanto entre a sociedade civil. Apontou também que em gestões anteriores não via uma preocupação em relação a essas questões. Além de campanhas de estímulo a doações, segundo Amberê, o prefeito também anunciou que existe uma emenda parlamentar para a reforma das cozinhas comunitárias.

Para a entrevistada Amary, o apoio oferecido pela prefeitura é pontual. Na avaliação de Amary, os gestores, tanto prefeito quanto governador, não realizam uma política pública estruturante. Em suas palavras, *os gestores acham que segurança alimentar ainda é essa distribuição de cesta básica de alimento*. Em sua avaliação, o município de Manaus necessitaria de uma Secretaria de Segurança Alimentar. A entrevistada relatou que essa ideia já havia sido debatida pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Amazonas: "a gente tentou entrar em contato com o governador para levar essa proposta não fomos recebidos, como sempre!".

No que diz respeito às relações da SEMED com o executivo e o legislativo, segundo Araquém (servidor da secretaria e também conselheiro do CAE), *a prefeitura tem cumprido com o papel dela em relação ao investimento na alimentação escolar. Lógico que ainda poderia ser melhor. Pela avaliação que a gente faz da prestação de contas, a prefeitura tem cumprido com o seu papel*. Embora avalie como adequada a alocação dos recursos, o entrevistado destaca o mandato do prefeito Amazonino Mendes, com o então secretário de Edu-

cação Pauderney Andrade, quando a alimentação escolar contava com café da manhã, lanche e almoço, priorizando cardápios regionais, com frutas locais e da estação. Apesar de ser muito positiva do ponto de vista alimentar, a secretaria não possuía profissionais suficientes para atuar com essa grande demanda, o que impediu a continuidade dessa modalidade de três refeições por turno.

Em relação à SEMACC, segundo a gestora entrevistada, *o prefeito é muito presente. Ele dá integral apoio para as nossas ações. Todo mês o prefeito tem reunião com os seus secretariados*. Apesar da melhoria financeira da secretaria (apresentada em seção anterior), a entrevistada adverte que esse recurso ainda não é suficiente para a grande demanda da cidade de Manaus. Para superar essa dificuldade, a entrevistada destacou que o prefeito incentiva-os a buscar captação de recursos em outras fontes: *nós temos recursos provenientes de emenda federal, estadual, municipal. Então, a gente busca o apoio onde for, onde ele existir, onde nos abrirem as portas*.

De modo geral, em todas as secretarias estudadas é comum a prática de captação de recursos financeiros via emenda parlamentar. Embora, muitos dos entrevistados percebam essa possibilidade como uma oportunidade positiva, vale destacar que essa prática não representa um projeto político consolidado, podendo, inclusive, fragilizar a efetivação de políticas públicas alimentares.

3.6 Mecanismo de participação social

Em todas as secretarias pesquisadas, a participação social ocorre via conselhos: Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em se tratando de SEMED; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMRDS), no caso da SEMACC e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Manaus (COMSEAN) para a SEMASC.

No que diz respeito ao CAE, embora haja representantes da sociedade civil na sua composição, o papel e trabalho desenvolvido pelo conselho é, em grande medida, desconhecido pela sociedade manauara. Conforme relatou o entrevistado Araponga: *na prática, a sociedade civil ela desconhece o Conselho de Alimentação Escolar. É difícil alcançar, falar para fora dos muros do Conselho de Alimentação Escolar, porque a gente não dispõe sequer de um veículo de comunicação*. Esse desconhecimento, segundo o entrevistado, também ocorre, inclusive, no interior das próprias escolas. Em muitos casos, o CAE

é mal recebido pelos gestores escolares, pois percebem este como um órgão de controle externo (como uma espécie de auditoria) e não como um mecanismo de controle social, que visa realizar, sobretudo, acompanhamento e orientação. Segundo suas colocações:

> *Tem gestor que não conhece o conselho, desconhece onde o conselho está localizado, desconhece também suas atribuições. Quando a gente chega na escola, alguns gestores não nos veem com bons olhos; eles acham que nós estamos indo lá para encontrar alguma falha para estar denunciando (...).*

De acordo com os entrevistados, o CAE já solicitou da secretaria assentos nas reuniões com os gestores, com o objetivo de divulgar sobre sua atuação, entretanto, não obteve êxito.

Em relação ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, este é formado por um representante de cada polo (nove polos) e seus respectivos suplentes. Além desses nove conselheiros, há também representantes de órgãos públicos municipais, federais e estaduais, bem como do setor privado, a exemplo das instituições bancárias e do SEBRAE. As reuniões ocorrem a cada dois meses, e o deslocamento dos conselheiros é custeado pela secretaria, pois, segundo a entrevistada Araci, eles necessitam de ajuda para o combustível, especialmente aqueles que residem em comunidades mais distantes, como no caso das ribeirinhas.

Segundo a gestora entrevistada, o conselho foi reativado em 2022. A decisão de retomar o CMRD esteve atrelada à necessidade de capitalizar recursos federais, pois muitas das propostas exigem aprovação do conselho. Nesse sentido, observa-se que o CMRDS cumpre um papel mais protocolar do que propriamente de interação e participação social. As colocações da vice-presidente do Conselho (servidora da SEMACC) confirmam esse entendimento:

> *Aqui era um negócio das pessoas brigarem, era um espaço mais de briga mesmo. As pessoas iam só para vomitar problemas. Então a gente vem fazendo do conselho um ambiente de meio que doma, ensinando eles a dialogar (...). Não vamos ficar só remoendo e culpando uns aos outros. Então a parte chata de cortar diálogos desnecessários cabe a mim; a direcionar os diálogos, cabe a mim.*

Ainda de acordo com a entrevistada, os conselheiros são orientados a levar suas demandas de forma objetiva, preferencialmente via ofício. Essa dinâmica fragiliza, de certo modo, a essência dos conselhos como espaços de participação e deliberação.

No que tange ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Manaus (COMSEAN), seu *modus operandi* assemelha-se ao que ocorre no CMRDS. Criado inicialmente em 2017, o COMSEAN também foi reativado em 2022 em virtude da necessidade de angariar recursos. Conforme relatou Aimberê, *a gente estava com uma certa dificuldade de receber emenda, porque toda emenda ela precisa ser aprovada pelo Conselho Municipal. Sem o Conselho Municipal, não tem emenda*.

Outra semelhança entre os dois conselhos (CMRDS e COMSEAN) é que, em ambos os casos, o vice-presidente é gestor da secretaria. A posição que ocupa possibilita uma grande influência na condução desses mecanismos de controle social. A influência da secretária na condução do conselho é tamanha que, segundo a entrevistada Amary, costumam nomeá-lo de *conselho.gov*. Esse poder de influência é percebido/admitido pelos próprios entrevistados, conforme pode ser observado pelo relato da entrevistada Aimberê:

> *A gente tem feito algumas reuniões de formação, mas eles [sociedade civil] acabam deixando que a prefeitura, que a secretaria tome conta. Por isso que eu falo, Conselho.gov. Então é isso que a gente quer resolver, essa crise de identidade, mas é difícil (...) quem tem poder econômico, tem poder político. Eles [sociedade civil] não têm essa independência, sempre tem que ter essa articulação com a prefeitura, com a secretaria.*

De modo geral, embora o município de Manaus possua mecanismos de participação social, estes não são plenamente autônomos e ativos nas pautas da segurança alimentar e nutricional.

Considerações finais

Como sinalizado na introdução, Manaus enfrenta diversos desafios alimentares, ganhando relevância a construção de políticas alimentares. Contudo, a implementação satisfatória dessas políticas está atrelada às capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, as quais, como analisado, encontram-se sensivelmente fragilizadas.

No que tange às capacidades técnico-administrativas, a principal limitação identificada reside na crônica escassez e alta rotatividade de recursos humanos. O baixo quantitativo de servidores efetivos e a dependência de cargos comissionados em secretarias, como SEMACC e SEMASC, comprometem a continuidade e a qualidade do trabalho. Além disso, destaca-se também a insuficiência de recursos financeiros especialmente nos progra-

mas de assistência social, com forte dependência das Cozinhas Comunitárias de doações de empresas privadas.

As políticas de alimentação também se defrontam com obstáculos logísticos inerentes ao contexto amazônico e com déficits de adequação cultural. O transporte da alimentação escolar, especialmente para comunidades rurais e indígenas, via balsa, leva dias e compromete a qualidade dos alimentos perecíveis. Além disso, a alimentação fornecida às escolas indígenas do município, apesar dos avanços legais da CATRAPOA, ainda destoa do hábito alimentar indígena.

No âmbito do fomento à agricultura (SEMACC), embora haja projetos de desenvolvimento de cadeias produtivas (açaí, café, avicultura), a ênfase ainda recai sobre eventos e doação de *kits* e não na consolidação de canais de comercialização estruturais institucionalizados.

A participação da sociedade civil, via mecanismos de controle social, também apresenta limitações importantes. Muitos desses espaços parecem atender mais demandas processuais e administrativas do que se configurar como estamos proativos na proposição e monitoramento das políticas alimentares.

Em síntese, o município de Manaus, apesar de manter políticas assistenciais importantes no combate à fome, demonstra limitações nas capacidades estatais. A superação dessas limitações passa, necessariamente, pelo reconhecimento da centralidade do tema na agenda governamental; por investimento em recursos humanos permanentes (concursos públicos) para reduzir a rotatividade e qualificar o quadro técnico; pela alocação orçamentária própria e estrutural para a aquisição de alimentos, desvinculando os programas sociais da dependência de doações; e pela garantia de plena autonomia aos conselhos de controle social, promovendo a participação efetiva e independente da sociedade civil.

A análise das capacidades estatais do município de Manaus em relação às políticas alimentares revelou a inexistência de uma política pública de caráter estruturante, pois grande parte das ações possui caráter pontual e, em boa medida, assistencialista, focada em doações e reformas. A ausência de uma Secretaria de Segurança Alimentar, como ocorre na cidade de Belo Horizonte, evidencia a baixa prioridade política dada à construção de um sistema alimentar municipal integrado.

Referências

ABRAMOVAY, R. *Amazônia:* por uma economia do conhecimento da natureza. São Paulo: Elefante, 2019.

ALMEIDA, D.; MORAIS, L.; PAIXÃO, L. Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana: espaços e saberes da Agroecologia em Belo Horizonte. *Agriculturas*, v. 9, n. 2, set. 2012.

BAKER, L.; ZEEUW, H. Urban food policies and programmes: an overview. In: ZEEUW, H.; DRECHSEL, P. *Cities and agriculture:* developing resilient urban food systems. London: Routledge, 2015. p. 26-57.

BRASIL, MDS. *Cadinsan:* indicador de risco de Insegurança alimentar municipal a partir dos dados do Cadúnico, 2025a.

BRASIL, MDS. *Plataforma Alimenta Cidades*.Desertos e pantanos alimentares, 2025. Disponível em: https://alimentacidades.digital/#desertos.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Vigitel Brasil 2023:* vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021. Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

BEARDSWORTH, A.; KEIL, T. *Sociology on the menu:* an invitation to the study of food and society. London: Routledge, 1997.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Vigitel Brasil 2006-2024:* vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal entre 2006 e 2024 [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, Departamento de Análise Epidemiológica e Vigilância de Doenças não Transmissíveis. Brasília: Ministério da Saúde, 2025.

CALORI, A. *et al*. Urban food planning in Italian cities: a comparative analysis of the cases of Milan and Turin. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 41, n. 8, p. 1.026-1.046, 2017.

COHN, A. 1995. Políticas sociais e pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. *IPEA*, n. 12, p. 1-17, jan./dez.

DAVIRON, B. Aux origines de l'agriculture industrielle. In: BRICAS, N.; CONARÉ, D.; WALSER, M. (ed.). *Une écologie de l'alimentation*. Versailles: Quæ, 2021. cap. 4, p. 71-81.

DIAS, D.; MAGALHÃES, B. Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte: vinte e sete anos de história. *Revista Alimenta*, v. 1, fev. 2021.

DUBBELING, M. *et al*. *City region food systems*, 2015.

FAO. *Food, agriculture and cities:* the challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world. Rome: FAO, 2015.

FORSTER, T.; HUSSEIN, K.; MATTHEISEN, E. Sistemas alimentares urbano--regionais: uma abordagem inclusiva e integrada para melhorar os sistemas alimentares e as ligações urbano-rurais. In: Sistemas alimentares urbano-regionais. *Revista de Agricultura Urbana*, n. 29, maio 2015.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro, 2021.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 935-955, 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELLOS, F. C. F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COELHO-DE-SOUZA, G. (org.). *A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Amazonas*. [*S.l.*]: IBGE, 2023b. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am. Acesso em: 29 set. 2023.

JENNINGS *et al.* O alimento num mundo urbanizado: o papel dos sistemas alimentares urbano-rurais. In: *Sistemas alimentares urbano-regionais*, 2015.

LOVEJOY, T. E.; NOBRE, C. Amazon tipping point. *Science Advances*, [*S.l.*], v. 4, n. 2, não paginado, 2018.

MEDEIROS, J. C.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. *Campo-território: revista de geografia agrária* [recurso eletrônico], Uberlândia, v. 14, n. 34, p. 6-35, dez. 2019.

MENDLE, R. Sistemas alimentares na agenda urbana. In: Sistemas alimentares urbano. *Revista de Agricultura Urbana Regionai*, n. 29, maio 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

POTHUKUCHI, K.; KAUFMAN, J. L. Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning. *Agriculture and human values*, v. 16, p. 213-224, 1999.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, 2021.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. Confins. *Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, n. 63, 2024.

Políticas alimentares e capacidades estatais no município de Salvador/BA

Leticia Andrea Chechi
Ana Georgina Peixoto Rocha
Mariele Boscardin
Nara Eloy Machado Maturino
Eliene Gomes dos Anjos
Monique Velame Ferreira
Melissa Luciana de Araújo
Gabriela dos Santos Silva Lima

Introdução

Nas últimas décadas, os sistemas agroalimentares ganharam espaço na agenda de debate das políticas públicas, como resultado de um conjunto de questões complexas que envolvem a produção, o consumo e a distribuição dos alimentos. Nesse contexto, as políticas alimentares assumem um importante papel e apresentam configurações diferenciadas, refletindo as múltiplas dimensões da alimentação nas sociedades contemporâneas. Com base na literatura de capacidades estatais e tendo como referência as ações dos governos municipais, este trabalho aborda as políticas alimentares em Salvador, capital do estado da Bahia.

A capital baiana é marcada historicamente pelas desigualdades socioeconômicas, evidenciadas em múltiplos aspectos da vida urbana. Salvador tem uma população de 2.417.678 habitantes, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse total, um terço da população é autodeclarada preta, correspondendo a 825 mil pessoas; outros 49,1% declaram-se como pardos. As mulheres também são maioria, correspondendo a 54,4% da população. A população ocupada é de apenas 37,8% (PNAD, 2022).

A história de Salvador é indissociável de processos de exclusão, sejam eles provocados pela discriminação racial contra a população negra, sejam pelas questões econômicas, com uma significativa parcela de sua po-

pulação estratificada na base da pirâmide social. É uma cidade caracterizada por profundas desigualdades, que persistem desde o período colonial. Até as primeiras décadas do século XX, Salvador não se destacava como um centro de produção no Brasil, mas era destinada ao controle social das funções político-administrativas e mercantis. Com o declínio e a decadência da economia agrário-mercantil baiana, a cidade sofreu os impactos desse processo, resultando numa estagnação econômica que dificultou a expansão das atividades capitalistas (Barreto, 2005).

Essas atividades davam-se basicamente em duas formas: a) na produção artesanal ou no pequeno comércio e serviços destinados às necessidades de consumo da camada populacional urbana de baixa renda; b) na prestação de serviços pessoais, como os domésticos, voltados para as camadas mais abastadas. Essa dualidade não foi vencida e persistiu mesmo após a segunda metade do século XX, embora a formação do mercado de trabalho baseado no assalariamento tenha iniciado em sua primeira metade (Barreto, 2005).

A industrialização criou novos empregos e novas dinâmicas em Salvador, sem, contudo, reduzir as disparidades para segmentos expressivos dos seus moradores, principalmente os negros, que são maioria no contingente populacional e os mais vulneráveis. Como destacam Coutinho *et al.* (2022, p. 13), "[...] Salvador é uma cidade em que a desigualdade é um dos seus principais elementos constitutivos, historicamente impressa no seu território e explícita em seus fatores demográficos e socioambientais".

Dados da pesquisa QUALISalvador (Projeto Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador) revelam que 40,9% da população da capital baiana estavam em situação de insegurança alimentar, sendo que 7,9% vivenciavam a insegurança alimentar grave, ou seja, a fome (Silva *et al.*, 2022). Coutinho *et al.* (2022) destacam um conjunto de fatores relacionados à insegurança alimentar, entre eles a chefia da família predominantemente feminina, a baixa escolaridade, os baixos níveis de renda e a cor diferente da branca. Esses fatores estão associados a uma maior prevalência da situação de insegurança alimentar nos domicílios.

Diante de um quadro de insegurança alimentar, como é o caso de Salvador, as iniciativas dos governos municipais e as suas articulações com as demais instâncias e com atores diversos tornam-se relevantes para garantir o direito básico à alimentação. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo analisar a influência das capacidades estatais do governo municipal de Salvador na construção e implementação de políticas públicas ali-

mentares. Para isso, utiliza-se a literatura sobre capacidades estatais, a partir das características dos Estados como variáveis explicativas dos processos de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Este trabalho segue as dimensões técnico-administrativa e político-relacional sistematizadas por Gomide, Pereira e Machado (2017) e Gomide e Pires (2014) para análise da implementação das políticas alimentares, bem como seus respectivos indicadores. No caso da dimensão técnico-administrativo, que trata das características, competências e recursos do Estado para implementação das políticas públicas, os indicadores analisados foram: recursos humanos; infraestrutura física e tecnológica; recursos financeiros e mecanismos e ações para coordenação intra e intergovernamental, sendo este um indicador comum à dimensão político-relacional, que trata das habilidades da burocracia do executivo para interagir e negociar com os diferentes atores do sistema político-representativo. Essa dimensão conta com os seguintes indicadores: relações com o executivo e legislativo; alianças políticas e dinâmicas interpartidárias e mecanismos de participação social.

Este capítulo está estruturado em três partes, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a metodologia da pesquisa, seguida pelo mapeamento de ações e iniciativas relacionadas às políticas alimentares no município de Salvador. Na sequência, tomando como referência a literatura sobre capacidades estatais, são analisadas as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, através dos principais indicadores para o caso do município em questão. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas algumas reflexões sobre a pesquisa.

1. Aspectos metodológicos

Este trabalho faz parte da pesquisa intitulada "Construção de capacidades estatais para transformação dos sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras", financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, através da Chamada CNPq/MCTI/FNDCT n. 18/2021, com o objetivo de analisar como as capacidades estatais dos governos municipais influenciam a construção e implementação de políticas alimentares.

Para a análise do caso de Salvador, a primeira fase deste estudo contemplou pesquisa bibliográfica sobre políticas alimentares, segurança alimentar e combate à fome no contexto do município de Salvador. Com um

pequeno número de estudos encontrados evidenciou-se a deficiência de referências relacionadas à temática de políticas alimentares com foco no município de Salvador.

Em um segundo momento, foi realizada uma pesquisa exploratória para um mapeamento preliminar do contexto das políticas alimentares na capital baiana. Foram feitos contatos com atores-chave, bem como análise de *sites* e documentos que pudessem trazer informações sobre as políticas alimentares municipais. Neste levantamento inicial foi entrevistado o então gestor da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), coordenadoria vinculada à Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer (SEMPRE), em setembro de 2022, afastado posteriormente do cargo no início de outubro devido aos novos arranjos da política partidária no município. Ainda nessa etapa vale registrar a visita ao restaurante popular situado em Pau da Lima, um dos bairros mais populosos de Salvador, e ao Banco de Alimentos, em abril de 2023, equipamentos públicos identificados no município direcionados à distribuição de alimentos.

A terceira fase contemplou a pesquisa de campo, no período de 13 a 18 de novembro de 2023, em que foram entrevistados 18 atores vinculados às ações alimentares no município de Salvador. Do total de entrevistados, dez representam a gestão pública municipal; os demais são representantes de organizações da sociedade civil, além de uma pesquisadora da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e uma representante do poder legislativo local (vereadora). Após a realização das entrevistas, os áudios foram transcritos e o material gerado foi analisado e categorizado a partir dos indicadores das dimensões técnico-administrativa e político-relacional.

2. As políticas alimentares em Salvador

As ações implementadas pelo poder público municipal em Salvador que poderiam ser enquadradas como políticas alimentares ainda são bastante incipientes. A pesquisa de campo identificou ações e programas pontuais, sem articulação adequada e diálogo entre os setores da gestão pública. Mesmo a questão da insegurança alimentar ganhando evidência no cenário nacional, com os indicadores expressando o agravamento da fome, particularmente com o período da pandemia de Covid-19, o tema não ganhou a importância necessária na agenda das políticas públicas municipais.

Criada em 2009, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), vinculada à Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer (SEMPRE), é o órgão que articula as políticas que visam minimizar a insegurança alimentar dos agrupamentos mais vulneráveis, ainda que tenha uma repercussão limitada pela ausência de uma legislação que assegure rubricas no orçamento do município. De acordo com o regimento interno da SEMPRE, a COSAN tem por finalidade "elaborar, executar e acompanhar políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional através da garantia de produção, acesso, consumo e distribuição de alimentos".

Com a pesquisa foi possível mapear algumas iniciativas relacionadas às políticas alimentares em Salvador, como o banco de alimentos, os restaurantes populares, o programa de hortas urbanas, as feiras e a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De acordo com a coordenadora da COSAN (entrevistada 4), as principais ações são os restaurantes populares e o banco de alimentos. Citou ações de orientação, como o Programa Amamentar e Comer Melhor, além de algumas iniciativas assistenciais, mas com pouca vinculação direta com políticas alimentares.

O atual banco de alimentos surgiu do Projeto Prato Amigo, uma ação que visava coletar alimentos que seriam descartados por entidades parceiras e destiná-los às organizações da sociedade civil que atuavam com pessoas em situação de vulnerabilidade social. O Prato Amigo iniciou em 1999, coordenado por uma organização não governamental, a Mais Social, atualmente chamada de Parque Social, que, de acordo com um dos entrevistados, tinha relação com a então primeira-dama do município. Desde o princípio, o projeto foi criado com o intuito de evitar o desperdício de alimentos, a partir da coleta urbana nas feiras e na Central de Abastecimento de Salvador (CEASA), além da realização de convênios e parcerias (feirantes, restaurantes, empresas do ramo alimentício) para a doação de alimentos.

No ano de 2013, o Prato Amigo foi incorporado à COSAN, que passou a ser responsável por fazer a triagem e a distribuição desses alimentos entre as organizações sociais cadastradas no município e que atendiam os grupos mais vulneráveis. De acordo com entrevistadas que faziam parte do projeto, ainda no período da ONG, houve desafios na transição para a COSAN, resultando na interrupção das atividades por quase dois anos. Foi mencionado que não havia um planejamento da

SEMPRE para receber o projeto Prato Amigo da ONG Mais Social; aconteceu *da noite para o dia*, o que exigiu um grande trabalho por parte da equipe (entrevistadas 1 e 2).

Essa incorporação do Prato Amigo à COSAN e à estrutura da prefeitura municipal trouxe dificuldades para a realização de parcerias, contratos e convênios, em função das exigências burocráticas do setor público. Isso gerou impactos nos equipamentos, no volume de doação e na contratação de pessoal.

Em 2024, havia 168 organizações cadastradas a partir de um chamamento público, contemplando creches, casas de acolhimento de saúde, escolas, abrigo de idosos e lares infantis, além de projetos sociais. Para ser cadastrada, a organização precisa atender pré-requisitos relacionados à documentação, estrutura para manipular alimentos, as atividades que desenvolve devem atender a população em vulnerabilidade social, com priorização para a situação de média e alta vulnerabilidades. Além dessas, a coordenadoria tem vinculação com outras organizações sociais não cadastradas, que eventualmente também são beneficiadas.

Para operacionalizar os trabalhos, o banco de alimentos conta com uma equipe formada por duas nutricionistas, uma assistente social, uma gestora de recursos humanos e colaboradores do trabalho operacional que atuam na coleta, triagem e encaminhamento às organizações que entregam os alimentos aos beneficiários, sendo todos terceirizados.

De acordo com o levantamento feito em 2024, são destinados em torno de quatro toneladas de alimentos por mês às organizações cadastradas, provenientes, principalmente, das feiras e da CEASA. A equipe coleta os alimentos nas feiras com dois carros e entrega nas organizações cadastradas do entorno. No carro trabalham um motorista e um ajudante, que receberam capacitação sobre manipulação e boas práticas de alimentos. Nas organizações cadastradas, há o acompanhamento pelo serviço social e pela equipe de nutrição, visando às boas práticas de manipulação de alimentos, bem como ao aproveitamento dos mesmos. Para a CEASA, é destinado um caminhão baú, que vai diariamente buscar alimentos, contudo, foi relatada uma redução significativa da coleta de alimentos nesse e em outros locais, especialmente após a pandemia de Covid-19.

O restaurante popular mais antigo de Salvador está localizado em São Tomé de Paripe, onde existia uma cozinha comunitária, gerenciada por uma indústria local. Após uma parceria público-privada, o poder públi-

co assumiu sua gerência no ano de 2006 por demanda da sociedade civil e, anos depois, o restaurante foi inaugurado, mais especificamente, no ano de 2016. Essa unidade oferece 550 refeições diárias. Foi no contexto da pandemia que a prefeitura municipal de Salvador inaugurou o seu segundo restaurante popular, a unidade de Pau da Lima, inicialmente como ponto de distribuição de quentinhas, oferecendo 450 refeições por dia.

Em 2023, quando realizada a pesquisa de campo, havia somente dois restaurantes em operação – São Tomé do Paripe e Pau da Lima. A abertura dos restaurantes ocorria às 11 horas, contudo, a formação de filas iniciava logo cedo (entre 5h30min e 6h da manhã), explicitando o cenário de fome vivenciado por essas pessoas. De acordo com a entrevistada 8, o número de refeições ofertadas não era suficiente em vista da alta demanda, demonstrando a situação de insegurança alimentar e a necessária ampliação do número de restaurantes populares e de outros instrumentos de política alimentar no município.

Grande parte das atividades operacionais dos restaurantes populares está sob responsabilidade de uma empresa terceirizada, como a compra dos alimentos, produção e serviço de distribuição das refeições. É composta por uma equipe com nutricionista, técnico de nutrição, copeira, cozinheiro, auxiliar, totalizando oito funcionários na cozinha em cada restaurante. Outra equipe é responsável pela organização das filas, fiscalização da empresa que está oferecendo as refeições e cuidados com a estrutura física. Nessa equipe, na unidade de Pau da Lima, há uma pessoa que é concursada, as demais são terceirizadas. Quando questionada sobre os desafios da terceirização, a entrevistada 8 mencionou a questão da rotatividade de pessoas, principalmente por questões políticas. Mas destacou que existem canais de diálogo, independentemente da forma de contratação.

Em 2024, foram inaugurados oito novos restaurantes populares em Salvador, sendo eles: Vida Nova Águas Claras, Vida Nova Periperi, Vida Nova Fazenda Coutos, Vida Nova Sussuarana, Vida Nova São Cristóvão, Vida Nova Mares, Vida Nova Valéria e Vida Nova Pernambués. Nos dez restaurantes em atuação são oferecidas 4.400 refeições diárias na capital baiana. Esses novos equipamentos fazem parte do Programa Vida Nova, lançado em janeiro de 2024 pela prefeitura de Salvador. Esse programa tem previsto um investimento de R$ 200 milhões de reais, com recursos do orçamento municipal, contemplando 25 ações integradas de assistência social voltadas para a população em situação de vulnerabilidade. O programa foi

construído no âmbito da SEMPRE, com base no Censo das Pessoas em Situação de Rua, que contabilizou 5.130 pessoas vivendo nessas condições na capital baiana, e visa transformar a realidade desse público.

Na prefeitura de Salvador, a Secretaria de Sustentabilidade, Resiliência e Bem-estar e Proteção Animal (SECIS) é responsável pelo desenvolvimento de ações relacionadas às hortas urbanas e feiras. Durante a pesquisa de campo foram citadas as iniciativas "Horta em Casa" e "Hortas Urbanas", que deram origem ao Programa Agroecologia Urbana em Salvador, em 2022. Esse programa estaria vinculado ao Plano Municipal de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas, que tem como objetivo neutralizar as emissões de gases de efeito estufa em Salvador até 2049. Esse plano é desenvolvido em parceria com a ProAdapta[1] e a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)[2].

De acordo com o representante da SECIS (entrevistado 15), o Programa Agroecologia Urbana tem um papel em relação ao enfrentamento da insegurança alimentar em Salvador. Foi mencionada a construção de uma política municipal de apoio à agroecologia urbana a ser aprovada no município. Apesar desse foco, o entrevistado reconhece que a fase que o projeto vive no momento é de promover uma agricultura urbana, mas que ainda não incorpora os preceitos agroecológicos.

Foi possível observar que o Programa "Agroecologia Urbana em Salvador" é desconhecido pelos atores da sociedade civil entrevistados, do mesmo modo que iniciativas protagonizadas pelos movimentos sociais não são citadas pelos gestores públicos. Mais especificamente, de acordo com a representante do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), há um trabalho com hortas comunitárias em parceria com o Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB). Essa iniciativa surgiu no período pandêmico, com hortas implementadas no bairro da Boca do Rio e nas ocupações Manuel Faustino e Paraíso, ambas situadas no subúrbio ferroviário de Salvador. São

[1] Projeto que surgiu em 2017 da parceria entre o Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) e o Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Segurança Nuclear e Defesa do Consumidor (BMUV, sigla em alemão), no contexto da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI, sigla em alemão) e implementado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). O projeto tem como objetivo apoiar o governo brasileiro na implementação da agenda climática, através de atores dos diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil.

[2] Empresa do governo da Alemanha, que através de cooperação técnica atua no Brasil na promoção do desenvolvimento sustentável.

citadas outras iniciativas pelo movimento, mas que no momento não estão em funcionamento.

A SECIS informou que já são 130 hortas urbanas implementadas em escolas, condomínios, terreiros de candomblé, espaços públicos ou centros de referência. Em termos de operacionalização, de acordo com o representante da SECIS, deve ser realizada uma solicitação pela população na secretaria, que vai até o local e realiza a avaliação do espaço para a implantação da horta. Essa avaliação envolve tanto a análise técnica (como condições do solo, acesso a água, etc.) quanto política (incluindo a compreensão das questões locais, como o próprio interesse do coletivo na implementação da horta).

O Projeto Horta em Casa também funciona através de um cadastro de interesse, a partir do qual a prefeitura disponibiliza um *kit* de insumos e orientações para implantação. No Edital de Chamamento Público nº 003/2024, a SECIS estava disponibilizando 600 vagas para esse programa com uma duração de seis meses, contemplando 100 residências por mês. Esse projeto terá um custo de R$ 54.204,00, como referenciado no próprio documento.

Apesar das informações disponibilizadas pela gestão municipal, demonstrando um cenário interessante direcionado para as hortas urbanas, na perspectiva apresentada por um dos entrevistados, representante de uma associação que realiza feiras em Salvador, as hortas comunitárias são espaços abandonados na capital. São espaços que resistem apenas pela persistência de alguns moradores, sem o apoio do poder público.

Um trabalho realizado por Cunha e Cardoso (2022) identificou 18 hortas urbanas em Salvador, com produção de hortaliças e/ou frutas, no período de setembro de 2018 a maio de 2019. De acordo com as autoras, iniciativas como estas auxiliam na promoção do abastecimento e segurança alimentar, além de produzir alimentos frescos para a população local, contribuindo para a sustentabilidade. Das 17 hortas identificadas nesta pesquisa, cinco eram comunitárias e realizavam somente a doação dos seus produtos, e as outras doze, contemplando três comunitárias e nove privadas, realizavam a comercialização dos alimentos produzidos, gerando renda para as famílias envolvidas. Com a produção diversificada de hortaliças, frutas e Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCS), a pesquisa aponta que a comercialização dos alimentos ocorre, principalmente, nas feiras livres e nas próprias hortas.

Como um importante canal de comercialização, as feiras em Salvador são protagonizadas pelos movimentos sociais. De acordo com a repre-

sentante do CONSEA (entrevistada 6), as feiras que ocorrem no município não passam pela relação com a prefeitura. Essa informação foi confirmada pelo próprio representante da SECIS: "as feiras agroecológicas da cidade já existem, elas já se auto-organizam" (entrevistado 15). Quando questionado se não há feiras organizadas pela prefeitura, o entrevistado mencionou que as feiras livres têm a participação da prefeitura, mas são de responsabilidade da Secretaria de Ordem Pública (SEMOP). Essa secretaria seria responsável pelas feiras livres e pelos mercados municipais, que são três. Conforme informações disponíveis no *site* da SEMOP, há 23 feiras livres em Salvador, de tamanhos diversos, como a feira da Cruz da Redenção, com sete feirantes, e a feira de São Joaquim, com 7.500 feirantes.

A prefeitura estaria promovendo, através da SECIS, um circuito de feiras agroecológicas em Salvador, buscando uma descentralização desses espaços de comercialização, instalados em bairros mais nobres da cidade. "Queremos com esse circuito democratizar o acesso da população a esse tipo de produto e serviço fazendo feiras em bairros populares e em locais de fácil circulação das pessoas na cidade."[3] De acordo com informações retiradas do *site* oficial da secretaria, esse circuito teria o objetivo de reunir fornecedores de produção primária, produtos beneficiados e outros com produtos ou serviços com aderência ao circuito, além das secretarias da prefeitura municipal. A primeira edição ocorreu em outubro de 2023, no parque da cidade. Segundo informações de *sites* de notícias, em abril de 2024 ocorreu a quarta edição desse circuito.

Considerando as feiras agroecológicas fixas, não foi possível ter um mapeamento preciso no caso de Salvador. O representante da Associação Jaqueira citou quatro feiras das quais faz parte: Imbuí, Dois de Julho, Itaigara e Parque da Cidade. Além destas, nas entrevistas foram mencionadas a Feira Agroecológica da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Feira de Itapuã. Todas essas feiras estão presentes no Mapa de Feiras Orgânicas, ferramenta de busca, idealizada pelo Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), somando 21 feiras em Salvador.

O município conta atualmente com 465 unidades escolares (dentre escolas e creches). A alimentação escolar é terceirizada, e é feita a fiscalização pela equipe da Secretaria Municipal de Educação (SMED). A equipe

[3] Fonte: https://sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/programas/. Acesso em: 05 maio 2025.

da secretaria é composta por 56 nutricionistas, sendo uma comissionada, dez terceirizadas e as demais vinculadas às empresas terceirizadas prestadoras de serviço para a prefeitura de Salvador. Uma das dificuldades destacadas no processo de fiscalização da merenda escolar é a logística, considerando o número de escolas e as distâncias que precisam ser percorridas no município.

De acordo com o levantamento realizado, três empresas eram responsáveis pelo fornecimento da alimentação escolar no município. No contrato não constava a obrigatoriedade de compra de produtos da agricultura familiar. Essa compra estava sendo feita através de verba da própria prefeitura. De acordo com a nutricionista responsável pela educação nutricional na Secretaria Municipal de Educação (SMED), Salvador estava cumprindo os 30% de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, "[...] embora não seja de hortifruti, não seja de muitos daqui próximos, seja de alguns fornecedores mais distantes, mas a gente consegue comprar e garantir esse percentual da agricultura familiar". O percentual exigido de 30% é cumprido com a compra de leite em pó e arroz da agricultura familiar do Rio Grande do Sul.

A entrevistada destacou ainda que a articulação com a COSAN já foi mais qualificada. A frequente mudança de coordenação da instituição gera dificuldades no desenvolvimento de algumas ações. Para ela, é preciso fortalecer a intersetorialidade entre as secretarias com o objetivo de reforçar as políticas alimentares no município.

A COSAN foi criada pelas demandas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) de Salvador, que reivindicava um órgão responsável pelas políticas de segurança alimentar e que fizesse a gestão dos equipamentos públicos. Foi criado em 2024 um grupo de trabalho que envolve diversas secretarias para trabalhar na proposição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), uma vez que ainda não existe no âmbito municipal. No entanto, até o momento da realização da pesquisa, o município de Salvador ainda não havia aderido ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e nem criado a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

3. As capacidades estatais para implementação das políticas alimentares em Salvador

Para análise das capacidades estatais na implementação das políticas alimentares, são consideradas duas dimensões – as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Nessa perspectiva, a pesquisa de campo buscou identificar as variáveis que podem explicar a forma de atuação da gestão municipal nas políticas alimentares.

3.1 Infraestrutura física e tecnológica

Em Salvador, a partir da pesquisa de campo e consulta de dados abertos, foi possível mapear os seguintes espaços utilizados para ações relativas à segurança alimentar e nutricional: 1 banco de alimentos, 10 restaurantes populares, 130 hortas urbanas, 23 feiras livres, 3 mercados municipais, 465 unidades escolares, 13 unidades de acolhimento para pessoas em situação de rua.

Os equipamentos públicos destinados às ações de segurança alimentar e nutricional utilizam, em grande parte, espaços alugados. No período da realização da pesquisa de campo, dos dois restaurantes populares existentes, apenas a estrutura de São Tomé de Paripe era própria da prefeitura. O espaço de funcionamento da unidade do restaurante popular de Pau da Lima era alugado. Essa infraestrutura é considerada um centro multidisciplinar, abrangendo também equipamentos de atendimento social para a população, como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o CadÚnico.

Nas entrevistas com atores da sociedade civil foi apontada a falta de estrutura ou apoio para a realização de feiras orgânicas e agroecológicas. Nas palavras do entrevistado 5, que participa dessas feiras, as dificuldades são inúmeras, como a falta de lixeiras, de pontos de energia, entre outros elementos básicos. Cita, no entanto, a existência de feiras privadas, em que se cobram elevadas taxas para participação, consequentemente são espaços pouco acessados pela agricultura familiar e economia solidária.

De acordo com dados obtidos no *site* da SMED, o sistema educacional de Salvador contava com 418 escolas, que atendiam 115.645 alunos. A Secretaria era composta por 11 Gerências Regionais (GR) de Educação, que seriam espécies de "mini-secretarias". Cada GR possuía nutricionistas, responsáveis por um número específico de escolas. Do total de unidades

escolares, 160 eram conveniadas. Os convênios instituem-se por organizações da sociedade civil que firmam parcerias com a prefeitura, como aquelas de natureza filantrópica, que é o caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Essas instituições são credenciadas através de editais para o atendimento de crianças.

3.2 Recursos financeiros

A origem dos recursos financeiros para as ações de políticas alimentares realizadas pela prefeitura é basicamente oriunda de recursos federais e de recursos orçamentários municipais.

Não foram obtidas informações dos recursos financeiros vindos diretamente da Secretaria. Contudo, uma análise dos dados do município de Salvador, a partir do Portal da Transparência, revela que do total do orçamento municipal para o ano de 2023, aproximadamente 1% foi direcionado para a SEMPRE. Do orçamento destinado para essa Secretaria, 2,9% couberam para a COSAN, responsável pelas ações de segurança alimentar e nutricional. A Secretaria envolve ações diferenciadas, inclusive a execução de políticas públicas de esporte e lazer.

Ainda considerando a consulta ao Portal da Transparência, no que diz respeito à alimentação escolar, a sub-ação intitulada "Estudante Alimentado Melhor Rendimento Escolar – Ensino Fundamental", teve um valor empenhado de R$100.549.518,65, no ano de 2023. Em uma modalidade similar, no caso da pré-escola (Criança Alimentada Aprende Melhor – Pré-Escola), o valor no período foi de R$18.628.154,76. No caso da subação "Restaurante Popular – Tem Comida no Prato", o valor empenhado foi de R$ 1.092.150,00, no entanto, os dados do Portal da Transparência mostram que nenhum valor foi efetivamente pago em relação a essa ação.

Conforme levantamento realizado no ano de 2022, foram destinados 22 milhões de reais via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e 100 milhões de reais via prefeitura para aquisição da alimentação escolar. Conforme relato realizado pela nutricionista responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Salvador, seis milhões de reais são destinados para compras da agricultura familiar, sendo que basicamente esse total é destinado para compra de leite em pó, que é adquirido de uma Cooperativa de Assentamentos de Reforma Agrária do estado do Rio Grande do Sul, o que direciona o recurso para fora do município de Salvador.

De acordo com informações das entrevistas, o recurso FNDE para a alimentação escolar é direcionado principalmente para as escolas parceiras, o que exige uma equipe de profissionais para a realização e o acompanhamento desse processo e a garantia do cumprimento dos 30% de compra de produtos da agricultura familiar. Já nas escolas diretamente do município, o recurso é da própria prefeitura.

Outra questão importante em relação às políticas alimentares é que, durante a pandemia, foram entregues cestas básicas às famílias com filhos em idade escolar matriculados na rede pública, com distribuição de uma cesta por aluno. Nessa ação foram destinados 110 milhões de reais no ano de 2020 para a compra de cestas básicas. Conforme relato, a cesta era composta por produtos não perecíveis (como feijão, arroz, macarrão, soja, café, óleo, sal, açúcar, farinha de milho e biscoito). Não eram fornecidos produtos perecíveis por conta da disponibilidade de espaços para armazenar as cestas e fluxos de entregas.

O Programa Prato Amigo, uma das ações principais do município em termos de políticas alimentares, depende exclusivamente de doações de alimentos. O poder público municipal não destina nenhum aporte financeiro para essa ação, somente disponibiliza recursos humanos para operacionalização do programa, aluguel do espaço físico e transporte para recolher os alimentos doados.

Os recursos para o funcionamento dos restaurantes populares são oriundos da prefeitura. As refeições são gratuitas para a população desde 2020, quando teve início a pandemia. Anteriormente, as refeições tinham o valor de R$ 1,00.

3.3 Recursos humanos

Em relação aos recursos humanos, um aspecto que merece destaque refere-se ao fato de que grande parte dos gestores públicos responsáveis pelas políticas alimentares ocupam cargos comissionados ou terceirizados. Essa forma de vínculo reflete uma maior rotatividade dos profissionais a cada mudança de governo (ou mesmo de secretário/a), o que acaba prejudicando a implementação das atividades bem como a continuidade de ações já iniciadas.

No caso da Secretaria Municipal de Educação (SMED), esses aspectos ficam ainda mais evidentes ao analisarmos o quadro de colaboradores das ações ligadas à alimentação. A equipe da secretaria é composta por 56

nutricionistas, sendo uma comissionada, dez terceirizadas e as demais vinculadas às empresas terceirizadas prestadoras de serviço para a prefeitura de Salvador. Essas questões também foram evidenciadas na COSAN: de um total de 40 gestores somente seis são concursados, os demais são cargos comissionados e terceirizados. A Secretaria de Sustentabilidade, Resiliência e Bem-estar e Proteção Animal (SECIS) conta com um quantitativo de quatro colaboradores, sendo três comissionados ou terceirizados.

Nas entrevistas foi destacada uma "política de terceirização" forte nas ações de segurança alimentar na gestão municipal, que nem sempre prioriza a qualificação profissional necessária para a função, prevalecendo a interferência política. A rotatividade no quadro de servidores tem interrelação com questões político-partidárias, mesmo considerando a permanência do mesmo grupo político na gestão municipal. Com a rotatividade, processos de treinamento acabam não sendo eficientes, já que os profissionais são substituídos. Isso acaba, de certo modo, comprometendo a atuação e a gestão como um todo do órgão ou instituição, com impacto na efetividade das políticas públicas, em especial das políticas de segurança alimentar, que são marcadas por esse tipo de contratação.

A terceirização de vários processos é também habitual. No caso do Restaurante Popular de São Tomé, a gestão já passou por quatro empresas, enquanto no Restaurante de Pau da Lima seria a segunda empresa a assumir a gestão, de acordo com a pesquisa de campo. Essa terceirização também foi observada nas ações desenvolvidas nas secretarias relacionadas com as políticas alimentares, como na SECIS e na SMED.

3.4 Coordenação inter e intragovernamental

Em Salvador, a coordenação inter e intragovernamental para as ações de políticas alimentares revelou-se frágil, com pouca atuação intersetorial e entre as esferas de governo. Foram relatadas interações entre a SEMPRE, a SMED e a SECIS para questões relacionadas às capacitações dos profissionais e pela atuação no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Embora essa relação tenha sido citada nas entrevistas, não foi possível identificar em que medida as ações são implementadas de maneira articulada entre as secretarias. O que se pôde observar foi uma atuação mais individualizada de cada secretaria a partir de suas próprias funções.

Considerando a própria COSAN, foi destacada uma relação frágil com outras secretarias, dependente da atuação do(a) então coordenador(a)

e de seu compromisso com a articulação entre os espaços de execução das ações alimentares. É importante destacar que, no período de realização da pesquisa, houve mudanças na coordenação da unidade, o que influenciou a própria obtenção de dados.

No aspecto intergovernamental, existe uma relação com o poder público federal, especificamente a partir da execução de recursos federais direcionados para a alimentação escolar, via PNAE. Já a relação entre as esferas estadual e municipal é marcada por uma histórica oposição partidária, que compromete ações articuladas e dificulta o fortalecimento de capacidades estatais que poderiam ser mobilizadas. Embora ações governamentais sejam compartilhadas por meio das reuniões dos conselhos estadual e municipal de segurança alimentar e nutricional, não se observou uma definição de estratégias entre as duas esferas de governo para a consecução de ações articuladas que busquem assegurar o acionamento de capacidades estatais voltadas às políticas alimentares.

Essa oposição partidária é evidenciada em diversas falas, inclusive entre os representantes entrevistados de organizações da sociedade civil, limitando a própria atuação nos espaços institucionalizados. Eles também apontaram a falta de articulação entre as secretarias municipais e os movimentos populares da agricultura familiar e de grupos agroecológicos voltados para a produção e a comercialização de alimentos.

Essas relações apontam para um baixo ativismo institucional na temática de segurança alimentar e nutricional em Salvador, o que se reflete na escassez de experiências que tenham como mote a criação e implementação de políticas públicas direcionadas para a alimentação da população e para a produção sustentável de alimentos.

3.5 Alianças políticas e dinâmicas interpartidárias

O histórico político do município de Salvador é marcado pelo denominado "carlismo", termo que está relacionado ao poder de Antônio Carlos Magalhães (ACM), um dos políticos mais expressivos do estado da Bahia, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), atual União Brasil. Tradicionalmente, o governo municipal foi comandado por figuras relacionadas ao grupo político de ACM, caracterizado por uma postura conservadora e elitista. A oposição apenas assumiu no governo de Lídice da Mata, prefeita de Salvador pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no período 1993-1996, com uma coligação que envolvia sete partidos, incluindo o Par-

tido dos Trabalhadores (PT); e nas eleições de 2004 com João Henrique, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que derrotou o candidato carlista César Borges, do então PFL.

ACM faleceu em 2007, mas deixou um legado político seguido por seus correligionários e que ganha novas características com ACM Neto, que assumiu a prefeitura de Salvador no período de 2013 até 2020, pelo então partido Democratas (DEM) e deixou como sucessor Bruno Reis, vencedor das eleições municipais de 2020 e reeleito em 2024. Bruno Reis foi vice-prefeito de ACM Neto no período de 2017 a 2020. De acordo com Pereira (2017, p. 238), "[...] a tradição carlista tem como característica fundamental um arranjo entre discursos e práticas, ao mesmo tempo modernizante e politicamente conservador".

Dessa forma, o mesmo grupo político detém historicamente o poder em Salvador, e as políticas alimentares refletem o *modus operandi* desse grupo, expresso nas próprias falas dos entrevistados. Conforme relata um dos entrevistados, representante da sociedade civil de uma associação que atua em feiras agroecológicas no município: "O partido de que o prefeito de Salvador faz parte é um partido que, no Congresso Nacional, historicamente, é um partido que nega nossa existência, que promove a política do agronegócio [...]" (entrevistado 5).

No âmbito estadual, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo desde 2007. Jaques Wagner, atual senador, governou a Bahia entre 2007 e 2014, e Rui Costa, que atualmente está na Casa Civil, de 2015 a 2022. Em 2023, assumiu Jerônimo Rodrigues, também do PT. Na pauta do atual governo petista, as questões alimentares e particularmente políticas de fortalecimento da agricultura familiar têm grande expressão. Como reflexo disso, em novembro de 2023 foi instituído o Programa Bahia Sem Fome (Lei 14.635), que tem como proposta uma atuação intersetorial, através de uma rede de equipamentos integrados (públicos, de organizações sociais e de entidades privadas), incluindo desde restaurantes populares até armazéns da agricultura familiar.

Uma das entrevistadas da gestão municipal destacou que o Bahia Sem Fome do governo estadual acaba gerando uma sobreposição de ações com o banco de alimentos, já existente no âmbito do município (entrevista 1). De acordo com a entrevistada, Salvador só tinha o Mesa Brasil e o Prato Amigo. O Mesa Brasil, da iniciativa privada, funciona também como um banco de alimentos, com a coleta de doações de empresas e organizações

sociais. Com a criação do Bahia Sem Fome, as doações para o programa municipal diminuíram.

Essa dificuldade de articulação das ações entre as esferas estadual e municipal e as disputas interpartidárias, reflexo das divergências políticas históricas, aparece em algumas falas dos entrevistados como um aspecto essencial que prejudica a efetividade das políticas alimentares.

Dentre os princípios e diretrizes do Bahia Sem Fome, está "[...] o fortalecimento do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, em especial com ações de cooperação federada com Municípios e a União no combate à fome" (Bahia, 2023). A Rede de Equipamentos Integrados para o Combate à Fome envolve o Sisan, o Sistema Único de Assistência Social, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o próprio Mesa Brasil.

3.6 Mecanismos de participação social

A persistência das desigualdades no município propiciou o surgimento de inúmeras organizações com cunho filantrópico, que buscaram na organização da sociedade civil responder por demandas básicas da população, que vivenciava os processos de exclusão originários e reprodutores da pobreza. Foi esse cenário que impulsionou a criação do primeiro restaurante popular no subúrbio da cidade, fruto das ações de responsabilidade social de uma empresa siderúrgica que atuava na localidade desde 2005.

As lutas dos movimentos sociais por políticas afirmativas em Salvador, a partir de 1990 foram direcionadas ao combate de uma política de discriminação racial e de gênero, que relegou mulheres e negros a uma subcidadania. Esse processo não se reflete nas políticas alimentares, que são fundamentais para um modelo de desenvolvimento comprometido com a superação estrutural das desigualdades. Ao se restringirem, muitas vezes, ao combate imediato à fome, tais políticas deixam de enfrentar os fatores que reproduzem a pobreza, como a expressiva presença de trabalhadores inseridos no que Kraychete (2021) denomina de economia dos setores populares, caracterizada pela exclusão da proteção social e pela ausência de condições mínimas de vida digna. A participação social mais contestatória tem atuação em Salvador nas demandas de denúncia do racismo estrutural e da segmentação ocupacional no mercado de trabalho. Mas, nem por isso deixaram de surgir no cenário da cidade organizações sociais, ou seja, entidades sem fins lucrativos que promovem ações em

comunidades carentes de direitos e cidadania a partir da ação conjunta com o poder público.

Das oito entidades da sociedade civil que compõem o COMSEA, somente uma não é socioassistencial, além de que duas delas são organizações religiosas. Essas características evidenciam uma atuação predominantemente filantrópica, em detrimento de uma atuação política capaz de tensionar o poder público frente à ausência de políticas estruturantes em um município marcado por profundas vulnerabilidades sociais.

O COMSEA não tem recursos próprios, o que gera dependência da COSAN, inclusive na articulação da conferência municipal de SAN, que ocorreu em 2023. Não existe uma articulação com outros órgãos que promovem ações que possam ser enquadradas como de segurança alimentar e nutricional. O contato mais direto limita-se a essa coordenação, sem o apoio da secretaria responsável pelo protagonismo das ações de combate à pobreza no âmbito municipal, visto que nem mesmo uma audiência com o secretário foi possível de ser agendada.

As narrativas das entidades que atuam na SAN em Salvador, caracterizadas pela prestação de serviços de assistência social, expressam a dificuldade de estabelecer articulação com órgãos públicos do estado devido à relação antagônica entre os poderes públicos municipal e estadual. Esse antagonismo das duas esferas limitaria a própria atuação do COMSEA, que não avança na interlocução com programas do governo do estado voltados à SAN.

De acordo com uma das entrevistadas (entrevistada 8), existe uma desvalorização da participação do conselho nas ações públicas relacionadas à SAN. Ela atribui essa desvalorização ao fato do papel consultivo exercido, o que torna sua participação secundária na forma como a gestão pública funciona no município. Esse contexto soma-se à fragilidade de atuação do próprio COMSEA, restringindo suas ações às demandas apontadas pelo COSAN e ao planejamento das entidades da sociedade civil que necessitam das doações do poder público para assegurar os serviços ofertados aos usuários.

Nesse sentido, a realidade acerca dos mecanismos de participação social em Salvador, no caso das políticas alimentares, apontou para a ausência da estruturação de oportunidades participativas. Diferente do histórico de outras capitais (Belo Horizonte e Curitiba, por exemplo), a sociedade civil de Salvador não construiu uma mobilização popular em torno da questão da SAN. Apenas com o aprofundamento da insegurança alimentar pós-pandemia, essa demanda começou a ganhar mais visibilidade e a ser

incorporada pelos movimentos sociais da capital baiana, como o movimento negro.

Um dos argumentos utilizados para tentar explicar a dificuldade de participação social refere-se à fragmentação de interesses em Salvador, reflexo da existência de micropoderes (acentuada pela violência urbana e pelo tráfico de drogas), que não proporcionam a organização da população para ocupar espaços de participação social. Além disso, a existência de demandas tão urgentes em Salvador, provocadas pela desigualdade e pela exclusão social, acaba sendo sobreposta às questões das políticas alimentares, embora esteja estritamente relacionada. Segundo uma das entrevistadas, além da desigualdade social, o crescimento da violência urbana em todo o país, e particularmente em Salvador, coloca primeiro a questão da segurança física: "Tanto quando a gente chega nas comunidades e vai trabalhar o conceito de segurança, a primeira segurança que vem é a física" (entrevistada 14).

Mesmo no âmbito dos espaços institucionalizados de participação, como o COMSEA, o relato de uma das entrevistadas (entrevistada 14) aponta que, durante os três anos em que esteve como membro, a atuação da sociedade civil era frágil e pouco se efetivou sobre os mecanismos legais de estruturação de políticas alimentares. As determinações regimentais do próprio conselho também foram apontadas como barreiras para a participação de representantes da sociedade civil. De acordo com as entrevistas (entrevistadas 6 e 14), existem tantas exigências, que os representantes da sociedade civil não conseguem se qualificar como membros. Os entraves para a participação nos conselhos também são corroborados pela falta de conhecimento da sociedade civil do que vem a ser a estrutura e a função desses espaços participativos. Embora as pessoas saibam da existência, têm dificuldade em entender o funcionamento, que precisa ser um trabalho voluntário. Ao mesmo tempo, as pessoas que precisam estar nesses conselhos são representantes de grupos com certo grau de vulnerabilidade social e econômica e, não havendo suporte do poder público para deslocamento dos conselheiros, local para a realização das reuniões e recursos para alimentação, a participação desses indivíduos fica quase que inviável.

Outro espaço possível de participação social, que também sofre com a falta de adesão da sociedade civil, são as conferências municipais de SAN, que acabam se constituindo uma arena frágil para a construção de políticas alimentares. Na 7ª Conferência Municipal de Salvador, realizada em 2023, houve apenas um dia de conferência, sendo reservado pouco tempo para as

discussões de base. De acordo com uma das entrevistadas (entrevistada 6), a conferência não contou com a participação (ou teve pouca representatividade) de representantes de atores sociais importantes do município, como movimentos de rua, quilombolas e terreiros.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo analisar a influência das capacidades estatais do governo municipal de Salvador na construção e implementação de políticas públicas alimentares. O histórico político do município de Salvador e as disputas existentes nessa esfera administrativa com os governos estadual e federal representam obstáculos para o fortalecimento de capacidades estatais que poderiam ser mobilizadas no município.

A pesquisa realizada demonstrou que as ações relacionadas com as políticas alimentares em Salvador encontravam-se dispersas basicamente em três secretarias (SEMPRE, com a atuação da COSAN, SECIS e SMED). Foram identificadas iniciativas como banco de alimentos, restaurantes populares, hortas urbanas, feiras livres e mercados municipais, além da execução de políticas federais, como o PNAE. Mas não foi observada uma articulação entre as próprias secretarias e uma proposta de execução integrada das políticas alimentares no município. Pode-se afirmar que os restaurantes populares têm sido o foco principal do governo municipal.

Evidenciou-se também uma falta de integração entre as esferas governamentais, marcada especialmente pela disputa político-partidária entre as instâncias estadual e municipal. O perfil conservador do governo municipal foi destacado nas falas dos entrevistados de movimentos sociais que atuam com iniciativas de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia. Organizações da sociedade civil são protagonistas na organização de feiras agroecológicas no município e não contam com o apoio efetivo da gestão municipal.

As ações das distintas instâncias de poder (federal, estadual e municipal) e das organizações da sociedade civil poderiam ser reforçadas através da integração das esferas governamentais e da participação dessa sociedade, como a própria adesão ao SISAN, que não está presente no caso de Salvador, mas tem um quadro legal e facilitaria o acesso a outras políticas públicas. Na dimensão político-relacional, os indicadores de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias e mecanismos de participação social de-

monstram que, no caso de Salvador, o posicionamento político dificulta a mobilização de capacidades estatais para as políticas públicas alimentares.

No âmbito da gestão municipal, a pesquisa identificou uma "política de terceirização", que caracteriza as ações relacionadas com as políticas alimentares, tanto na contratação de técnicos e gestores, quanto no estabelecimento de contratos. Esse aspecto tem impacto na continuidade das ações e na capacitação técnica da equipe envolvida.

Os resultados da pesquisa de campo apontam para a fragilidade da burocracia e para um baixo ativismo institucional na temática de SAN em Salvador, o que tem limitado a construção e a implementação de políticas públicas direcionadas para a alimentação da população e para a produção sustentável de alimentos.

No diário de Carolina Maria de Jesus, em "Quarto de despejo", a fome aparece na luta cotidiana pela sobrevivência e expressa as formas atuais da escravidão: "E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual – a fome!" (p. 32). Considerando a desigualdade socioeconômica da população soteropolitana, marcada pela pobreza e pela exclusão, a questão da fome precisa ganhar mais centralidade e superar disputas e interesses político-partidários. Além do fortalecimento de ações direcionadas para o segmento da população em situação de insegurança alimentar, é também necessário que se avance em um debate mais amplo e estruturado sobre as políticas alimentares.

Referências

BAHIA. *Lei n. 14.635 de 28 de novembro de 2023*. Institui o Programa Bahia Sem Fome e cria a Rede de Equipamentos Integrados para o Combate à Fome, na forma que indica, e dá outras providências. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2023. Disponível em: https://bahiasemfome.ba.gov.br/. Acesso em: 22 set. 2024.

BARRETO, T. da R. *Trabalhadores informais e desempregados:* a precarização como homogeneização "sui generis" na formação dos "sem emprego". Um estudo sobre as trajetórias de trabalhadores informais e desempregados na RMS – no final do século XX. 270 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

COUTINHO, G. R. *et al*. Fatores demográficos e socioambientais associados à insegurança alimentar domiciliar nos diferentes territórios da cidade de Salvador, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 38, v. 11, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311XPT280821.

CUNHA, M. A. da; CARDOSO, R. de C. V. Hortas urbanas na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e desenvolvimento sustentável em Salvador, Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 25, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210094r3vu2022L4AO.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017. DOI: https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022:* resultados para Salvador/BA. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 20 maio 2025.

KRAYCHETE, G. *Economia dos setores populares:* o trabalho para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021.

PEREIRA, C. G. O jogo entre elites e instituições: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista. *Caderno CRH*, Salvador, v. 30, n. 80, p. 237-255, maio/ago. 2017.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil* [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf.

SALVADOR. *Transparência Salvador*. 2023. Disponível em: https://transparencia.salvador.ba.gov.br/#/RealizacaoDespesa.

SANTOS, E. *et al.* (org.). *QUALISalvador:* qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia. 2. ed.. Salvador: Edufba, 2022. 533p. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34177.

SILVA, S. O. da; COUTINHO, G. R.; GAMA, C. M.; OLIVEIRA, G. N. de. De um lado esse Carnaval, de outro a fome total? Uma análise da segurança e insegurança alimentar na capital da Bahia. In: SANTOS, E. *et al.* (org.). *QUALISalvador:* qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022. 533p. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34177.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins*, n. 63, 2024. DOI: https://doi.org/10.4000/11wvr.

Políticas alimentares e capacidades estatais em Belo Horizonte/MG

Catia Grisa
Bruno Dias Magalhães
Melissa Luciana de Araújo

Introdução

A construção de políticas alimentares urbanas tornou-se um tema de grande relevância nas primeiras décadas do século XXI. Projeções de crescimento da urbanização até 2050, desafios em assegurar o abastecimento de alimentos saudáveis e sustentáveis nesses contextos, a permanência de problemas de desigualdade alimentar sobretudo na intersecção de gênero e raça, a intensificação de ambientes alimentares promotores de agravos de saúde e as ameaças decorrentes das mudanças climáticas e de diversas crises (da biodiversidade, energética, geopolítica, etc.) são alguns dos elementos que colocam o tema na ordem do dia de governos, organizações multilaterais, acadêmicos e movimentos sociais (Brasil, MDS, 2025; FAO, Fida, OMS, PMA e Unicef, 2023; IPES-Food, 2023; Moragues-Faus *et al.*, 2023; ONU, 2017). Diversas redes nacionais e internacionais de gestores locais (Pacto de Milão, Rede *CityFood,* MercoCidades, Laboratório de Políticas Alimentares Urbanas, ICLEI, Instituto Comida do Amanhã, etc.), relatórios, livros e artigos têm procurado visibilizar experiências de sucesso e aprendizados de governos locais, visando acelerar a produção de respostas e a construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e justos (Brasil, MDS, 2025; MUFPP; Mercocidades, 2025; Hawkes; Halliday, 2017; Deankin; Borelli; Diamantini, 2016).

Desde meados dos anos 2000, Belo Horizonte (BH) é reconhecida nacional e internacionalmente como um caso de sucesso na construção de políticas alimentares urbanas (Trombini; Motta, 2025; Rocha; Burlandy, 2023; CAISAN-BH, 2022; Magalhães, 2021; Rocha, 2020, 2016; Rocha; Lessa, 2010; Tefft *et al.*, 2020; Hawkes; Halliday, 2017; Ruaf; Iclei, 2013). Em 2009, BH recebeu o Prêmio *Futuro Policy Award,* concedido pelo *World Future Council*, como uma das experiências que poderiam ser aplicadas em

outras regiões e países do mundo. Em âmbito nacional, desde 2021 BH é cidade mentora no Laboratório de Políticas Alimentares Urbanas – LUPPA do Instituto Comida do Amanhã, em reconhecimento à sua trajetória e expertise no tema.

Para Hawkes e Halliday (2017), as políticas alimentares urbanas de BH são um dos primeiros exemplos de políticas integradas de alimentação/Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no mundo, apresentando um alto grau de institucionalização e continuidade, em que pesem mudanças governamentais locais. Por sua vez, o IPES-Food (2023, p. 31) salienta as contribuições do exemplo das políticas alimentares de BH, onde "em 1993 foi implementado um dos planos de segurança alimentar mais abrangentes do planeta. O plano foi tão bem-sucedido que inspirou a criação do programa Fome Zero no país, que entre 2004 e 2013 conseguiu reduzir pela metade os níveis de insegurança alimentar e permitiu que o Brasil fosse retirado do Mapa da Fome". Com efeito, desde 1993 a municipalidade vem implementado, de maneira continuada (ainda que nem sempre linear), um conjunto de políticas alimentares que perpassa produção (familiar, urbana e periurbana), comercialização e consumo de alimentos, educação alimentar e nutricional, ambientes e sistemas alimentares e, mais recentemente, resiliência climática.

Esse caso nos parece bastante particular, pois não são raros os estudos e pesquisas que apontam para a descontinuidade das políticas públicas nos governos locais e as dificuldades em termos de quantidade, qualificação e rotatividade dos recursos humanos, limitações orçamentárias, fragmentação das ações e falta de coordenação, certo controle da participação social, dentre outros elementos (Sátiro; Cunha, 2019; Miranda, 2015; Veloso *et al*., 2011). De modo geral, a literatura aponta uma série de dificuldades em termos de capacidades estatais nos governos locais (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021; Grin; Abrucio; Demarco, 2021; Sátiro; Cunha, 2019; Grin *et al*., 2018), sendo estas ainda mais expressivas em municípios pequenos (Oliveira; Coelho, 2021; Papi; Demarco; Lima, 2019).

Este capítulo procura colocar a continuidade das políticas alimentares urbanas de BH em análise, explorando como as capacidades estatais influenciam essa trajetória. Como já sinalizado neste livro, compreendemos por capacidades estatais as "habilidades, competências e recursos burocrático-institucionais de um Estado para implementar políticas públicas e desempenhar de modo eficaz suas funções, como manter a ordem públi-

ca, garantir direitos e prover bens e serviços públicos" (Gomide; Marenco, 2024, p. 5). Mais do que evidenciar as políticas alimentares mobilizadas, procuramos explorar como as condições técnico-administrativas (recursos humanos e orçamentários, infraestrutura) e político-relacionais (coordenação intra e intergovernamental, cooperação/conflito com o executivo e legislativo, diálogos e alianças entre coalizões políticas, diálogo e coconstrução com a sociedade) influenciam as suas trajetórias e a capacidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH) de manter e produzir inovações (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Gomide; Pires, 2014).

Para contemplar o objetivo, mobilizamos três técnicas de pesquisa. Embora basilar para qualquer pesquisa, destacamos a importância da revisão bibliográfica. Por ser um caso reconhecido nacional e internacionalmente e pela longa trajetória em políticas alimentares, a experiência de Belo Horizonte já foi objeto de diversas dissertações, teses e artigos. Além de nos auxiliarem na contextualização histórica dessas experiências, esses trabalhos nos fornecem indicadores e panorama das políticas alimentares em diferentes momentos de suas trajetórias. Adicionalmente realizamos dez entrevistas semiestruturadas com (ex)secretários, (ex)gestores e representantes da sociedade civil entre os meses de março e agosto de 2021, sendo estas analisadas conforme dimensões e categorias do debate de capacidades estatais. Também foram realizadas visitas técnicas a diversos equipamentos de alimentação e nutrição no período de 2021 a 2025, observando *in loco* suas capacidades de implementação. É importante destacar também que alguns autores deste capítulo vêm pesquisando as políticas alimentares de BH há alguns anos e contribuindo em espaços institucionais ou de controle social vinculados à segurança alimentar e nutricional (SAN) da PMBH. Essa experiência também contribuiu para as reflexões e análises aportadas no capítulo.

Além dessa introdução, o capítulo foi estruturado em três seções principais. A primeira retoma a trajetória das políticas alimentares em BH desde o início dos anos 1990, sinalizando os programas e ações mobilizadas e as suas mudanças ao longo do tempo. A seção seguinte explora o modo como as capacidades estatais foram influenciando as políticas nesse subsistema. Para tanto, a seção está subdividida em sete subseções, que analisam indicadores como recursos humanos, infraestrutura física e tecnológica, recursos financeiros, coordenação intra e intergovernamental, relação da secretaria responsável pelo tema com o executivo e o legislativo, a influên-

cia de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias, e de mecanismos de participação social. Por fim, são apresentadas algumas conclusões sobre a análise realizada.

1. Políticas alimentares em uma perspectiva histórica

Similar ao observado em outros municípios analisados neste livro, os temas da alimentação e da SAN ganharam maior espaço político e institucional na PMBH nos anos 1990[1], particularmente com a eleição de Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores – PT) em 1992 (Souza, 2020; Aranha, 2020). Em 1993, foi criada a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), integrando "em um mesmo órgão as diversas fases do ciclo alimentar: o processo de produção, comercialização (distribuição/regulação) e consumo" (Aranha, 2000, p. 96). Nessa secretaria foram criados os Departamentos de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos, de Gerenciamento do Sistema de Abastecimento e de Departamento de Defesa e Promoção do Consumo Alimentar.

É importante considerar que: i) tratava-se de um contexto de inflação alimentar, que agravava a vulnerabilidade alimentar sobretudo da população de baixa renda, e de crescimento do debate sobre SAN no país (Lima

[1] Antes dessa década, Souza (2020) destaca a criação do Departamento de Abastecimento em 1947, em um contexto de grande reforma administrada na PMBH, vinculado ao Gabinete do Prefeito e composto pela Seção de Coordenação do Abastecimento; Armazém Regulador; Matadouro Municipal; Mercado Municipal Central e Turma da Administração. Em anos posteriores, o Departamento foi incorporando responsabilidades relativas ao incentivo "à pequena lavoura" e restaurantes populares. Entre 1968-83, o Departamento esteve fora da estrutura organizacional da PMBH, sendo suas responsabilidades dispersas entre outros órgãos. Nesse período, por meio do Governo Federal foi criada a Central de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-Minas, sediada em Contagem), respondendo a demandas de abastecimento urbano do município. Em 1983, o Departamento de Abastecimento foi restabelecido na Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento, responsável por programas e projetos de abastecimento à população, principalmente aos segmentos sociais de baixa renda, e pelo funcionamento de mercado municipal, feiras livres, comércio ambulante e outras formas de abastecimento ao público (Magalhães; Coelho, 2023; Magalhães, 2021; Souza, 2020). Conforme Aranha (2000, p. 94), até 1992, "a intervenção na área de abastecimento estava quase exclusivamente restrita à fiscalização e normatização dos equipamentos de abastecimento vinculados à Prefeitura àquela época." Existiam três mercados distritais, sete pontos do Programa Abastecimento de Baixo Custo ("os produtos eram comprados pela Coordenação de Abastecimento, através de convênio federal com a Comissão de Financiamento à Produção – CFP –, empacotados com a marca do programa e revendidos por um preço tabelado, a partir de uma tabela elaborada pelo IPEAD-MG" – Aranha, 2000, p. 93), 93 feiras legalizadas pela PMBH (mas sem fomento para elas) e um restaurante popular, que funcionou menos de dois anos.

Junior, 2026; Magalhães, 2021; Aranha, 2000)[2]; ii) o abastecimento alimentar e a SAN compunham a pauta política do partido (Grisa; Elias; Thies, 2020), e políticas nessas áreas vinham sendo institucionalizadas em prefeituras governadas pelo PT (Santos; Santo André; João Monlevade) (Machado, 2006); e iii) configurou-se uma gestão municipal marcada pelo trânsito institucional de pessoas vinculadas aos movimentos sociais (Silva; Oliveira, 2011), ativismo institucional (Abers, 2021) e permeabilidade do Estado aos movimentos sociais, organizações não governamentais e sociedade civil. "Governar com participação popular e inversão de prioridades" fazia parte do modo petista de governar (Bezerra, 2014). Entre as inversões de prioridades estava dar centralidade ao tema da fome em uma capital urbana como BH, o que foi considerado uma ousadia na época (Magalhães, 2021; Ornelas, 2021).

Nesse bojo e a partir de então um amplo conjunto de políticas alimentares foi estabelecido:

i) programas orientados à comercialização e ao abastecimento alimentar urbano, como o Programa Direto da Roça, Programa ABasteCer (reestruturação do Programa ABC), reforma e regularização de três mercados distritais[3], Campanha de Safra (1993-1997)[4], Armazém da Roça (1996-2015)[5] e Comboio do Trabalhador (1994-2008)[6]. Enquanto algumas dessas ações foram perdendo fôlego ao longo dos anos, outras permaneceram, e ainda novas iniciativas foram criadas no período mais recente. Existente até os dias atuais (início de 2026), o Programa Direto da Roça consiste em

[2] Em 1993 foi publicado o Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que evidenciou a existência de 32 milhões de brasileiros indigentes, o que, na época, equivalia à população total da Argentina (Peliano, 1993); iniciaram as mobilizações da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que pautou o tema da fome no Brasil e foi liderada por Betinho (mineiro e ativista com relações próximas a Patrus Ananias – Magalhães, 2021); e também foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cujo primeiro presidente foi Dom Mauro Morelli, bispo de BH.

[3] Como comenta Lima Junior (2026), esses espaços têm origem ainda nas décadas de 1960-70, incluindo períodos de revitalização e esvaziamentos, o que veio a ocorrer ao longo dos anos 2000. De acordo com o autor, a partir de 2017 a PMBH avançou em processos de concessão pública para consórcios privados com a finalidade de gestão e exploração comercial desses espaços.

[4] Promovia a comercialização dos produtos de safra da agricultura familiar (Aranha, 2000).

[5] Fomentava a comercialização direta de produtos (notadamente beneficiados, como doces, compotas, queijos, cachaças, biscoitos, e artesanato) da agricultura familiar da região metropolitana em equipamentos de SAN da secretaria (Lima Junior, 2026).

[6] Consistia na "venda itinerante realizada por caminhões ou bancas móveis em rotas e horários em pontos associados ao fluxo laboral, com tabelas de preços alinhadas ao Programa Abastecer" (Lima Junior, 2026, p. 83).

29 espaços de comercialização fixos para venda direta de produtos da agricultura familiar da região metropolitana (PMBH, 2025). O Programa Abastecer (também conhecido como Sacolão Abastecer – 15 unidades em 2024) contempla sacolões instalados em áreas públicas e operados por permissionários, os quais ofertam um conjunto de produtos alimentícios, especialmente hortifrutigranjeiros, com 16 itens a um preço fixo, definido e fiscalizado pela prefeitura (Lima Junior, 2026; PMBH, 2025). Como iniciativa mais recente, citamos a criação da Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana (Cafa), instituída em 2017, com início de operacionalização em 2019. Trata-se de um entreposto operado por uma rede de cooperativas do estado, visando reduzir barreiras de acesso a mercados institucionais (discutidos a seguir) e privados. Como comenta Lima Junior (2026, p. 88), arranjos de comercialização mais dependentes de logística e gestão pública direta foram perdendo espaço ao longo dos anos (ainda em gestões do PT-1993-2008), enquanto prevaleceram ações com parceria público-privadas e menores custos de operação direta: "o município atua menos como executor e mais como configurador de mercado: define regras, localizações, credenciamentos, criando condições para que pequenos comerciantes, feirantes e agricultores disputem o varejo"[7];

ii) organização das feiras livres (já existentes) e criação das feiras-modelo, às quais, ao longo do tempo, foram adicionados novos contornos: feiras orgânicas (a partir de 2001) e da agricultura urbana (a partir de 2021). Conforme informações da PMBH (2025), em 2024 o município contava com 49 feiras livres, cinco feiras-modelo, 12 feiras orgânicas e sete feiras da agricultura urbana;

iii) hortas escolares e comunitárias e os Centros de Vivência Agroecológica (CEVAE), os quais impulsionaram ações de agricultura urbana no município e na região metropolitana. Essas experiências foram, ao longo do tempo, desdobrando-se ou reconfigurando-se em diversas iniciativas (Lima Junior, 2026), como: a) unidades produtivas e institucionais (279 em 2025), que consistem em hortas e pomares implantados em equipamentos públicos (escolas, unidades socioassistenciais, centros de saúde, CRAS, centros culturais), que articulam produção de alimentos e processos educati-

[7] Salientamos que, em outras áreas, notadamente na assistência alimentar (alimentação escolar, alimentação socioassistencial e unidades de alimentação popular), a logística e a gestão pública direta assumem centralidade, assegurando o funcionamento dos equipamentos de SAN.

vos; b) unidades produtivas coletivas e comunitárias (59 em 2025), que são "unidades agroecológicas implantadas em áreas públicas ociosas e geridas por grupos de moradores, associações e coletivos, com objetivos que combinam produção de alimentos saudáveis, geração de renda e desenvolvimento local sustentável"; c) os CEVAEs (4 em 2025), que são "unidades de formação e mobilização que articulam cultivo agroecológico, educação ambiental e educação alimentar e nutricional"[8]; d) Programa Agroflorestas Urbanas (9 em 2025), criado em 2018, visando converter "áreas degradadas em espaços produtivos, com restauração ecológica e melhoria do microclima urbano"; e) Programa Territórios Sustentáveis (5 em 2025), estabelecido em 2020, que "articula produção de alimentos, proteção ambiental e planejamento urbano em áreas marcadas por conflito fundiário e vulnerabilidade social (nas ocupações da região Izidora, Quilombo Mangueiras e Vila Cemig); f) Banco de Sementes Crioulas e Agroecológico, iniciado em 2018 e estrutura física em 2022; e g) Estufa de Produção de Mudas do Jardim Botânico, também estabelecido em 2018 (Lima Junior, 2026, p. 76, 77);

iv) o Restaurante Popular e o Cestão Popular (1995-2008)[9]. Reaberto em 1994 (havia sido criado inicialmente em 1988, mas funcionou por menos de dois anos), o Restaurante Popular foi se fortalecendo em termos de orçamento e público atendido ao longo da década (Aranha, 2000). Nos anos 2000, essa iniciativa ganhou impulso com investimentos do governo federal, que passou a apoiar esses equipamentos em todo o território brasileiro. Na segunda década dos anos 2000, BH tornou-se referência internacional com a experiência dos restaurantes populares (Rocha, 2020). Em 2025, BH contava com quatro restaurantes populares e um refeitório popular, que ofereciam mais de 10 mil refeições diárias (PMBH, 2025);

v) a alimentação escolar, que deixou de ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e foi alocada na SMAB, segue sob sua coordenação (ainda que a secretaria tenha sofrido alterações institucionais e

[8] Os CEVAES surgiram como uma ação conjunta entre a Secretaria Municipal de Abastecimento e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em um convênio com a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE) até 2001. Posteriormente, os CEVAES passaram a ser coordenados apenas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, retornando a responsabilidade para a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional em 2025 (Lima Junior , 2026; Adil, 2016). Na transição ocorrida em 2025, contudo, o CEVAE Coqueiros não foi incorporado, tornando-se parque municipal devido à descaracterização de sua atuação em Agricultura Urbana.

[9] Instrumento de distribuição direta e focalizada de cestas alimentares subsidiadas a públicos em risco de insegurança alimentar e nutricional (Lima Junior, 2026; Aranha, 2000).

de nome – discutidas a seguir) até os dias atuais.[10] Além de mudanças em termos de aumento da diversidade e da qualidade dos alimentos nos anos 1990 (Aranha, 2000), nos anos 2000 a alimentação escolar passou a ter interface direta com a agricultura familiar, por meio de mudanças nos normativos nacionais. De acordo com Lima Junior (2026), em 2025 foram ofertadas mais de 400 mil refeições por dia, em uma rede que abarca mais de 600 escolas municipais. Conforme informações da PMBH, em 2025 foram destinados 30,89% (mínimo estabelecido em lei) dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.[11] Também é importante mencionar que, desde 2023, a PMBH vem desenvolvendo o Programa Cesta nas férias, o qual distribui cestas de alimentos para atendimento de estudantes/famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), durante o período das férias na ausência da alimentação do PNAE. Em 2025, foram 68.802 cestas básicas retiradas;

vi) Projeto de Prevenção e Combate à Desnutrição e Distribuição Emergencial de Alimentos (Lima Junior, 2026; Aranha, 2000). Realizado em parceria com a Secretaria de Saúde, o primeiro envolvia a distribuição mensal de farinha enriquecida pura para nutrizes e gestantes. Essa ação foi descontinuada na segunda gestão de Fernando Pimentel (PT), em um contexto de queda da desnutrição grave, fortalecimento da rede socioassistencial e avanço de respostas mais sistêmicas para o acesso à alimentação. Iniciada em 1993 e presente até os dias atuais (seguindo novas orientações alimentares e da assistência social), a segunda contempla a distribuição de alimentos para populações em situações de crise, como atingidos por enchentes, deslizamentos, desastres climáticos, entre outros. Além dessa, em 2019 foi criado o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emer-

[10] De acordo com Rocha (2020), na época foi usado o argumento de que "a educação, e não os alimentos das crianças, é a principal prioridade da secretaria de educação. A secretaria de educação deveria assim, propunha o argumento, deixar a alimentação como responsabilidade da SMAB".

[11] De acordo com dados do FNDE, o atendimento ao mínimo estabelecido em legislação constituiu-se em um desafio importante para a PMBH: em 2011, o percentual de aquisição de alimentos da agricultura familiar foi de 0,27% em relação aos recursos totais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nos anos seguintes, esses percentuais foram: 2021, 7,08%; 2013, 0%; 2014, 30%; 2015, 19%; 2016, 2,72%; 2017, 10,99%; 2018, 19,06%; 2019, 23,4%; 2020, 6,48%; 2021, 0%; 2022, 24,14%. Dados disponíveis em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar.

gencial-Comida na Mesa, que consiste em um programa de transferência de renda (R$ 100,00 por seis meses) para famílias em situação de extrema pobreza, as quais também recebem acompanhamento socioassistencial e incentivos para participar em ações de formação e qualificação. Em 2025, 4.994 famílias foram atendidas pelo programa;

vii) a pesquisa Cesta Básica e Disque Abastecimento. O primeiro realizava levantamento semanal de preços da cesta básica em diferentes pontos de venda, com a finalidade de orientar a população e os equipamentos de SAN municipal. O segundo era um canal de escuta aos consumidores e agentes do mercado sobre preços, localização e funcionamento dos equipamentos e reclamações. Ambas as ações foram encerradas na segunda gestão de Fernando Pimentel em um contexto de priorização "da capacidade administrativa para ações diretamente distributivas" (Lima Junior, 2026, p. 100);

viii) ações de educação alimentar e nutricional (EAN), como o Programa de Educação e Organização para o Consumo Alimentar que, por meio da produção de materiais educativos, procurava orientar sobre o valor nutricional dos alimentos, aproveitamento integral dos mesmos, etc. (Aranha, 2000). Continuadas ao longo do tempo, atualmente essas ações se organizam em três ações principais: i) formação sobre EAN para professores da rede municipal a fim de que se tornem multiplicadores de conhecimento e práticas relacionadas ao tema; ii) oficinas sobre EAN nas unidades educacionais e em grupos da rede socioassistencial; iii) produção de materiais educativos (*podcast*) para uso nas escolas e pela população em geral no seu cotidiano.

Dois elementos influenciaram a trajetória das políticas alimentares em BH na primeira década dos anos 2000. Por um lado, a eleição de Luiz Inácio da Silva em 2002 para a presidente da República e com ela a criação e a indução de políticas alimentares e institucionalidades vinculadas à SAN nas diferentes escalas da administração pública (Trombini; Motta, 2025; Rocha, 2020). Além do fortalecimento de políticas já mencionadas em BH (como Restaurantes Populares, PNAE e agricultura urbana), destacaram-se: i) a criação do Banco de Alimentos em 2003, que, em 2025, articulava doações de 40 parceiros para 43 entidades da sociedade civil; ii) a adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal em 2011, sendo que em 2025 o programa beneficiou 57 agricultores familiares, 43 instituições socioassistenciais, o Banco de Alimentos e os Restaurantes Populares (PMBH, 2025); iii) a construção de institucionalidades ligadas

ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN, cuja adesão ocorreu em 2015), como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (COMUSAN-BH, em 2003, que atualizou a estrutura do Conselho Municipal de Abastecimento, criado em 1997), o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SIMSAN, em 2008), a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (CAISAN-BH, em 2015), o Fundo Municipal de SAN (em 2017) e os Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (iniciados em 2019 e atualmente em sua terceira edição).

Por outro lado, mudanças institucionais e (sobretudo) políticas locais influenciaram a trajetória das políticas do subsistema na época. No início dos anos 2000, a PMBH promoveu uma reforma administrativa que, além de transformar a SMAB em Secretaria Municipal de Política de Abastecimento, subordinou-a à Secretaria de Coordenação de Políticas Sociais – "órgão (...) que agregou, em uma mesma grande secretaria, políticas de segurança alimentar, assistência social, saúde, educação, dentre outras" (Braga, 2019, p. 41). Em 2001, áreas como saúde e educação voltaram a ter gestão autônoma, contudo o setor de abastecimento alimentar permaneceu sob a coordenação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, perdendo autonomia decisória e peso político em relação às outras secretarias (Braga, 2019; Mourão, 2011). Nas análises de Braga (2019) e Aranha (2000), esse vínculo com a Secretaria Municipal de Políticas Sociais contribuiu para que a área de assistência alimentar ganhasse destaque em detrimento das áreas de distribuição e produção dos alimentos. Em 2005, a secretaria passou a ser denominada Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento e, em 2011, Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional ("incorporando explicitamente a agenda de SAN" – Lima Junior, 2026, p. 72), contudo sempre vinculada à Secretaria de Políticas Sociais, "com redução formal de autonomia" (Lima Junior, 2026, p. 72).

Embora a mudança de nomenclatura em 2011 tenha ampliado o escopo de atuação, nesse período (primeira década dos anos 2000 até 2016) a secretaria esteve envolvida em políticas públicas que contavam com apoio do governo federal (PNAE, Restaurantes Populares, agricultura urbana, etc.) e na continuidade de programas municipais (alguns em menor intensidade) que, como mencionado acima, envolviam arranjos público-privados (como o Programa Abastecer) e menores custos de operação direta, diminuindo seu protagonismo político e inovação (Magalhães; Coelho, 2023; Trombi-

ni; Motta, 2025; Rocha, 2016). Como uma das poucas inovações no período, citamos a criação do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CRESAN) no Mercado da Lagoinha, que oferece cursos de qualificação em gastronomia, agroecologia e SAN. Para Magalhães (2021), de 2011 a 2016 as políticas de SAN tiveram que conviver com um cenário de perda de prioridade, ausência de recursos próprios e narrativas fundamentadas na eficiência empresarial. Nas palavras da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (CAISAN-BH), foi um período "de estabilização, indução de políticas públicas via governo federal e até mesmo recessão, com forte crise de desabastecimento em 2016" (CAISAN-BH, 2019, p. 10).

Em 2017, com uma nova gestão na Prefeitura – Alexandre Kalil (na época, Partido Humanista da Solidariedade – PHS) –, a Secretaria tornou-se Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), integrada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania. Embora ainda sob dependência administrativa, a nova gestão municipal procurou retomar ideários, protagonismo e inovação, característicos da primeira gestão de Patrus Ananias. Foi "um novo ciclo de inovação, com foco na retomada dos serviços criados na década de 1990, mas também na melhoria da qualidade nutricional dos cardápios, na agroecologia e na gastronomia. (...) O legado de 24 anos de política municipal de SAN encontrado naquele momento, aliado à visão da nova gestão de fazer melhor o que as políticas públicas já entregavam à cidade, permitiu manter os programas existentes, ampliar os serviços e incorporar novas diretrizes e novas ações" (CAISAN-BH, 2019, p. 10 e p.13). Em 2025, na continuidade desse ciclo, a pauta da SAN ganhou maior reconhecimento político e institucional com a criação da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN).

Além da criação de políticas já citadas anteriormente (CAFA, feiras de agricultura urbana, agroflorestas urbanas, Programa Territórios Sustentáveis, Banco de Sementes Crioulas e Agroecológicas, Viveiros de Mudas Agroecológicas, Cesta nas Férias, Programa de Assistência Alimentar e Nutricional Emergencial) e do fortalecimento de ações em curso (alimentação escolar, agricultura urbana, EAN, etc.), outras iniciativas também foram estabelecidas a partir de 2017. Destacamos ações de formação e qualificação profissional, resposta à pandemia da Covid e ações mais recentes (desde 2023), impulsionadas e em coordenação com o governo federal. Vincu-

ladas ao CRESAN, as ações de formação e qualificação contemplam temas como agroecologia (Trilha da Agroecologia, criada em 2018, e Conexão Agroecológica, em 2023) e gastronomia (Trilha da Gastronomia – 2019). O Programa Auxílio Belo Horizonte foi a principal resposta à crise alimentar decorrente da Covid, manifestando-se em um programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e famílias com estudantes matriculados na rede pública municipal de educação. E dentre as ações mais recentes, salientamos: i) o estabelecimento de uma cozinha comunitária de iniciativa do poder público, que oferta cerca de 450 refeições por dia; ii) o apoio a 17 cozinhas solidárias de iniciativa da sociedade civil; iii) participação no Programa Alimenta Cidades do governo federal, que visa promover a produção, o acesso e o consumo de alimentos saudáveis em áreas urbanas, com foco em territórios vulneráveis (PMBH, 2025).

Como destacado por diversos autores (Magalhães, 2021; Machado, 2006), a continuidade das políticas alimentares é um elemento central ao longo dessa trajetória de mais de 30 anos. Ainda que nem sempre linear, com descontinuidades em algumas ações específicas, mudanças na hierarquia institucional e oscilações em termos de reconhecimento político, a grande maioria das políticas alimentares permaneceu ao longo desse percurso com algumas inovações incrementais, outras mais expressivas. A próxima seção analisa como as capacidades estatais contribuíram para viabilizar essa trajetória nada trivial.

2. Políticas alimentares e capacidades estatais em Belo Horizonte

Analisaremos nesta seção as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais da PMBH na implementação das políticas alimentares. Para dar conta dessas dimensões, como comentado na introdução, exploraremos indicadores como recursos humanos, infraestrutura física e tecnológica, recursos financeiros, coordenação intra e intergovernamental, relações das políticas alimentares com o executivo e o legislativo, a influência de alianças políticas e dinâmicas interpartidárias, e os mecanismos de participação social.

2.1 Recursos Humanos

As entrevistas e os materiais analisados apontam que a SMAB, em 1993, "foi definida como uma prioridade do governo (...), fator determinante na mobilização de recursos e envolvimento dos setores governamen-

tais" e que o próprio prefeito – anteriormente, ainda na condição de vereador – se empenhou em incorporar o abastecimento alimentar às prioridades da administração (Aranha, 2000, p. 98). Visando tratar do abastecimento em uma perspectiva integradora, o prefeito Patrus Ananias nomeou uma equipe multidisciplinar, coordenada por uma secretária que, além de habilidades técnicas, possuía inserção política e reconhecimento acadêmico no tema de Direito Humano à Alimentação Adequada (Magalhães; Coelho, 2023; Mafra, 2004; Aranha, 2000). Por um lado, parte da equipe tinha vínculos partidários e com movimentos sociais, experiência na execução de políticas de abastecimento em BH (Magalhães, 2021) e em outros municípios e ativismo institucional nos temas da produção, alimentação e SAN. Por outro, dado o vínculo acadêmico da secretária e de outros integrantes, não raro a tomada de decisão era precedida e respaldada por estudos e pesquisas nos temas em questão. Como comentado por Magalhães e Coelho (2023, p. 5), "pela primeira vez, portanto, a temática alçava-se ao status de primeiro escalão, com órgão dedicado, conduzido por uma especialista de atuação técnico-política".

Aproveitando o respaldo político dado pelo prefeito e importante ativismo institucional (Abers, 2021; Cayres, 2016), a equipe, inicialmente formada por quatro pessoas, começou a articular novas políticas públicas e ampliar a burocracia. A equipe mobilizou profissionais atuantes em outros órgãos de governo da própria prefeitura ou do governo do estado e/ou também avançou na realização de concursos públicos (Braga, 2019). Nutricionistas, bioquímicos, administradores, economistas e geógrafos foram alguns dos profissionais concursados para ampliar a capacidade de ação e regulação das políticas alimentares.[12] As entrevistas relatam que houve empenho na capacitação da burocracia em termos técnicos e nos temas de abastecimento alimentar, sendo que vários desses profissionais ocupavam em 2021 cargos de direção importantes em outras áreas da PMBH. Há um reconhecimento de que a experiência deles na SMAB contribuiu para a qualificação desses profissionais.

Conforme entrevistas, durante o período "de estabilização, indução de políticas públicas via governo federal e recessão" (2011-2016), ainda que

[12] De acordo com Tefft *et al.* (2020), em 1995 a SMAB tinha uma equipe formada por 122 gestores permanentes e 105 trabalhadores contratados em diferentes projetos e ações. Em 1998, esses números haviam se elevado um pouco, totalizando respectivamente 135 e 126 gestores.

a quantidade de gestores não tenha se manifestado como um limitante, o ativismo institucional foi menor, garantindo a continuidade de certas ações na ausência de inovações. Enquanto alguns gestores procuraram explorar os recursos disponíveis (em menores quantidades), outros (como estratégia de defesa) "fecharam-se" em seus temas, e outros ainda assumiram o enfrentamento institucional, "questionando abertamente alguns aspectos da gestão com os quais não concordavam" (Magalhães, 2021, p. 78).

A partir de 2017, o prefeito Kalil retomou contato com Patrus Ananias e, partir da indicação deste, nomeou para a SUSAN uma assistente social, com experiência na assessoria parlamentar em temas da SAN e economia solidária, que (re)articulou uma equipe experiente, com trajetórias que remontam ao início da SMAB. Essa configuração, junto com outros elementos, foi capaz de reativar o ativismo institucional e a criatividade da burocracia governamental, que se manifestou na criação e fortalecimento de institucionalidades (CAISAN e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – COMUSAN) e de novas políticas públicas.

Em 2025, além de maior reconhecimento com a criação da SMSAN, executivo e legislativo acordaram aporte de orçamento para a criação de novos cargos (Lima Junior, 2026). Em fevereiro de 2026, a SMSAN estava composta por 118 profissionais concursados, 96 profissionais em cargos comissionados, 19 estagiários e 51 contratados por Processo Seletivo Simplificado (Analista de Políticas Públicas, Assistente de Políticas Públicas e Técnico Superior em Saúde – Nutricionista), além de 360 profissionais terceirizados da MGS (Almoxarife, Porteiro, Serventes, Cozinheiro, Auxiliar de Cozinha e Supervisor de Atendimento).

Diferentemente de outras prefeituras que contam com número limitado de recursos humanos e disperso em diferentes secretarias e órgãos governamentais, BH foi capaz de compor uma burocracia quantitativa e qualitativamente importante. Como comenta Rocha (2020), trata-se de "uma equipe de servidores públicos tecnicamente competentes, ideologicamente motivada e politicamente dedicada, [que] implementou os programas com grande convicção e orgulho. Seu objetivo era mostrar ao restante do país que os programas governamentais voltados para a população mais pobre poderiam ser de qualidade. Essa preocupação inicial com sua imagem e com sua marca serviu para estabelecer a legitimidade dos programas de SAN perante o grande público". Como será retomado no final, a qualidade e o ativismo institu-

cional da burocracia instalada foram elementos fundamentais para a continuidade das políticas alimentares (Hawkes; Halliday, 2017).

2.2 Infraestrutura física e tecnológica

Em relação à infraestrutura física e tecnológica, destaca-se a habilidade e a criatividade da equipe burocrática envolvida (seja a equipe inicialmente estabelecida e que em parte continuou presente, seja a equipe atual) em aproveitar as estruturas públicas disponíveis (mas que nem sempre estavam sendo utilizadas ou mobilizadas pela prefeitura), em mobilizar/articular recursos próprios e/ou de outras escalas de governança para fazer frente às limitações de recursos locais e/ou em construir parcerias público-privadas (Machado, 2006). Em relação a esse último elemento, ao analisar 24 ações e programas desenvolvidos pela PMBH, Magalhães e Coelho (2023) observaram que 15 delas envolvem: i) parceria por instrumento de convênio (ou concessão) ou similar entre o Estado e terceiros (permissionários, empresas privadas, etc.); ii) colaboração entre Estado e parceiros, sobretudo da sociedade civil por meio de mecanismos menos formais (agricultores familiares, ONGs, comunidades envolvidas com agricultura urbana, etc.).

Como ilustrativos da mobilização de espaços públicos e parcerias/colaborações citamos: i) a reabertura do Restaurante Popular em 1994, em uma estrutura que havia sido construída em 1988 para abrigar equipamento público com a mesma finalidade, bem como o estabelecimento de um refeitório em espaço público já constituído (Câmara de Vereadores) e outros três restaurantes estabelecidos/equipados com apoio do governo federal nos anos 2000; ii) o aproveitamento de espaços públicos em áreas de risco ambiental para o estabelecimento dos CEVAES (os quais também contaram com parcerias de ONGs) e, mais recentemente, dos Territórios Sustentáveis; iii) a reforma e utilização do espaço da antiga Feira Fixa do Bairro São Paulo para a criação da Central de Abastecimento Municipal em 1996; iv) a utilização de espaços públicos (espaços institucionais ou áreas públicas) para o fomento a agricultura urbana; v) a exploração de espaços públicos para a criação de canais de comercialização (Sacolão Abastecer) em parceria com concessionários; vi) a criação do Banco de Alimentos, em 2008, sendo que essa mesma estrutura mais tarde (2017) passou a abrigar também a CAFA (em parceria com cooperativas); vii) a concessão de quatro mercados públicos realizada em 2020; viii) a reforma e direcio-

namento de espaços dos mercados distritais para ações como o Armazém da Roça e feiras; ix) as concessões públicas recentes (não sem questionamentos por parte da sociedade civil) para consórcios privados gestionarem e explorarem comercialmente mercados distritais.

Vale destacar que, sobretudo desde 2017, houve grande investimento no enquadramento formal e na criação de equipamentos como estratégia de descentralização e enraizamento da política nos territórios, sendo esses de dois tipos. O primeiro refere-se a prédios públicos, mantidos diretamente pela PMBH, como os Restaurantes Populares, a Central de Abastecimento Municipal, o Banco de Alimentos, o CRESAN e os CEVAEs, ou concessionados ao setor privado, notadamente os sacolões ABasteCer, os Mercados Distritais (do Cruzeiro e Santa Tereza) e os Mercados Municipais (do Padre Eustáquio e do Bairro São Paulo). O segundo tipo constitui-se de estruturas precárias, mas que vêm sendo narrativamente enquadradas como equipamentos. É o caso das feiras municipais, instituídas por Permissão de Uso do Logradouro Público, e das unidades produtivas coletivas e comunitárias, instituídas por cessão de uso de terrenos públicos, ambos definidos como unidades descentralizadas da Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana no Decreto nº 18.385/2023. Atualmente, a SMSAN possui 12 equipamentos descentralizados de gestão própria (CRESAN, Central de Abastecimento da Alimentação – CAA, CAFA, Banco de Alimentos, 4 Restaurantes Populares e 4 CEVAEs), 18 de gestão compartilhada (CEMAR, Estufa de produção de mudas, 12 Sacolões ABasteCer, 4 mercados públicos concessionados) e 460 equipamentos precários (294 feiras, 279 unidades produtivas institucionais e escolares e 59 unidades produtivas comunitárias).

Do ponto de vista da infraestrutura tecnológica, destaca-se a consolidação de uma expertise logística e de compras públicas, responsável sobretudo pela aquisição de centenas de toneladas de alimentos utilizados no preparo de refeições para a alimentação escolar, equipamentos de longa permanência da assistência alimentar e restaurantes populares, além da aquisição de insumos e sementes para a agricultura urbana. Em 2025, foram realizadas 23 licitações, sendo 8 registros de preços e 15 pregões eletrônicos. Além disso, foram realizadas 22 dispensas de licitação, sendo 17 comuns, 4 eletrônicas e 2 compras emergenciais. Também nesse ano foram realizados 3 chamamentos públicos para compra de alimentos da Agricultura Familiar, somando-se a 4 contratos vigentes. Para suportar tais ações,

foram cotados, ao todo, 707 preços, a maioria referentes à pauta de gêneros alimentícios. Menciona-se, ademais, a adesão à compra de sementes via recursos de compensação ambiental, instituída com o projeto Agroflorestas Urbanas. Por fim, em 2020 foi instituído o Sistema de Gestão da Assistência Alimentar (SIGAA), com recursos do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), financiados pelo BNDES, posteriormente integrado ao Sistema de Planejamento de Recursos Governamentais (GRP-BH).

Em resumo, ainda que existam limitações de infraestrutura (algumas ainda precárias atualmente), destaca-se a capacidade criativa de aproveitar diferentes infraestruturas disponíveis e construir diversas parcerias público-privadas, visando potencializar resultados nesses espaços, com foco, após 2017, na descentralização e territorialização da política municipal. Também é importante destacar que, por seus desenhos institucionais ou parcerias estabelecidas, várias ações envolvem baixos custos financeiros e tecnológicos para a PMBH, a exemplo das diferentes configurações de feiras, das unidades produtivas institucionais, das unidades produtivas coletivas e comunitárias, da unidade intersetorial para a produção de mudas, do Programa Abastecer, Direto da Roça, etc.

2.3 Recursos financeiros

Três fontes constituíam e constituem as possibilidades de recursos financeiros acionadas pela secretaria responsável pelas políticas alimentares: os recursos orçamentários municipais (recursos ordinários do tesouro), as receitas próprias da secretaria e os recursos de transferências voluntárias estaduais e federais. Vale destacar, contudo, que desde 2019 foi instituído, no plano federal, a transferência especial, modalidade exclusiva para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios. Além disso, em 2021 foi instituído no âmbito municipal a modalidade de emenda parlamentar impositiva. Tais modalidades significaram um aumento nos repasses estaduais e federais, bem como nos recursos orçamentários municipais, respectivamente.

Em relação aos recursos orçamentários municipais, Aranha (2000, p. 156) analisa que, embora o amplo conjunto de ações realizado pela secretaria, "o percentual de recursos gastos pela SMAB pode ser considerado pequeno comparado ao orçamento geral do município, tendo se mantido

em torno de 0,8% a 1,2% em quase todo o período estudado [1993-1999]". As entrevistas relatam menor atenção orçamentária municipal durante o período "de estabilização, indução de políticas públicas via governo federal" (2011-2016), sendo emblemática a não realização da complementação orçamentária da PMBH ao PNAE. A partir de 2017, em um novo contexto, além de retomar o "peso" político, a SUSAN passou a contar com maior orçamento, sendo ilustrativa a complementação realizada pela prefeitura ao PNAE: enquanto os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE eram da ordem de cerca de R$ 23 milhões, a PMBH realizou complementação de cerca de R$ 20 milhões em 2020.

Na avaliação de entrevistadas em 2021, as políticas na área de assistência alimentar (alimentação escolar, restaurantes populares, distribuição de cestas básicas durante a pandemia) ganharam prioridade na secretaria ao longo dos anos, seja por suas características orçamentárias (corresponsabilidade com o governo federal no caso do PNAE e arrecadação própria no caso do Restaurante Popular), seja pela expressividade numérica, reconhecimento e reivindicação por parte do público atendido. As demais áreas (agricultura urbana e fomento à agroecologia), embora tivessem incrementado o orçamento na gestão 2017-2020, contavam com recursos menores, diminuindo seu potencial de ação.

Em 2025, o orçamento executado pela SMSAN foi de R$ 187.420.699,00, composto por recursos gerais. Destes, um total de R$ 1.070.000,00 foram oriundos de emendas municipais impositivas e outros R$ 1.996.000,00 de transferências especiais de parlamentares do Estado de Minas Gerais e parlamentares federais. Outros R$ 550.000,00 foram captados mediante transferência voluntária dos governos estadual e federal. Vale mencionar que a criação da SMSAN em 2025 representou um aumento na destinação de emendas parlamentares municipais, estaduais e federais. Em 2024, enquanto o órgão ainda se encontrava sob o status de subsecretaria, foram destinadas seis emendas impositivas e transferência especial à SAN-BH. Já em 2025, a SMSAN recebeu dez emendas impositivas e nove transferências especiais. Em 2026, no momento de fechamento deste trabalho, já haviam sido destinadas 13 emendas impositivas, reforçando a espiral de crescimento. O percentual de execução frente ao executado pela PMBH foi de 0,92%, mantendo-se no patamar indicado por Aranha (2000).

Considerando apenas os recursos ordinários do Tesouro, o valor executado pela SMSAN foi de R$ 70.422.160,00. A diferença dá-se sobretudo

pela execução dos recursos do PNAE (R$ 41.199.856,00) e sua complementação pela Quota-Salário da Educação (R$ 48.352.947,00). Instituído em 1964, o Salário-Educação é uma contribuição social de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, destinada ao financiamento da educação básica pública. Do total arrecadado, 90% são distribuídos em cotas (1/3 federal, 2/3 estadual/municipal) e 10% ficam com o FNDE. Na PMBH, os recursos começaram a ser utilizados no orçamento da compra de gêneros alimentícios para a educação em 2021 de maneira a viabilizar a complementação municipal aos recursos do PNAE. Considerados apenas os recursos ordinários do Tesouro, a execução do orçamento de SAN foi da ordem de 1,25% do total de recursos executados pela PMBH em 2025, representando um ligeiro acréscimo ao patamar indicado por Aranha (2000).

Referente às receitas próprias da secretaria, destacavam-se, nos anos 1990, as taxas públicas pagas pelos permissionários e as receitas advindas do Restaurante Popular e do Cestão Popular. Visando contribuir na gestão e na administração desses recursos, ainda em 1997 foi estabelecido o Fundo Municipal de Abastecimento Alimentar, renomeado para Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (FUMUSAN) em 2017 (Lei nº 11.065/2017), cuja arrecadação em 2025 foi de R$ 4.309.287,00.[13] A criação do Fundo e a geração de recursos próprios da secretaria são avaliados pelos entrevistados como elementos importantes para a sustentação e continuidade de diversos programas. Entrentanto, é preciso destacar que o FUMUSAN conta exclusivamente com as receitas oriundas dos Restaurantes Populares, sendo que as receitas oriundas dos demais equipamentos são destinados ao caixa único do Tesouro municipal e, portanto, não vinculados ao orçamento de SAN em BH.

No que concerne aos recursos federais, nos anos 1990 eles se resumiam ao PNAE. Nos anos 2000, já no contexto dos Governos Lula I e II e do estabelecimento da estratégia Fome Zero, esses apoios ampliaram-se e se diversificaram, contemplando PNAE, PAA, estruturação de restaurantes populares, banco de alimentos e ações de agricultura urbana. Importante lembrar que o ex-prefeito de BH, Patrus Ananias, assumiu como ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no

[13] Trata-se de um fundo que oportuniza que as receitas arrecadadas pela secretaria fiquem em conta própria e sejam administradas pela própria secretaria, sem passar pela mediação da Secretaria Municipal de Fazenda.

período de 2004 a 2010, momento de grande efervescência das políticas de SAN no país. Acompanhando Patrus Ananias, certos gestores públicos que atuaram nos anos 1990 na PMBH passaram a construir políticas de SAN em âmbito nacional. Como comenta Magalhães (2021, p. 72), isso "certamente influenciou a capacidade de acesso do município aos programas federais dessa área". Esses apoios e a indução de políticas alimentares federais foram fundamentais principalmente no período de 2011 a 2016, caracterizado, conforme literatura e entrevistados, pela estabilização ou mesmo arrefecimento de algumas políticas alimentares (Magalhães, 2021). A partir de 2023 e em um contexto de retomada das políticas federais de SAN, além dos programas já mencionados, o governo federal passou a fomentar as cozinhas solidárias e as ações da Estratégia Alimenta Cidades.

Como visto, as três fontes de recursos financeiros são relevantes para a implementação do conjunto das políticas alimentares, e a capacidade de mobilizá-las e articulá-las constitui uma estratégia importante na medida em que a secretaria i) não depende apenas do governo federal para produzir mudanças locais; ii) fica menos suscetível a possíveis mudanças políticas e de prioridades nacionais ou locais. Além disso, destaca-se a construção de estratégias para autofinanciamento (FUMUSAN), bem como para a utilização de recursos da educação (notadamente aqueles oriundos do FNDE). Embora esses últimos sejam repasses federais, a garantia constitucional lhes dá estabilidade, permitindo que a autonomia da pasta de SAN esteja parcialmente atrelada à consolidada institucionalização da área da educação no Brasil.

2.4 Coordenação intra e intergovernamental

É importante salientar que a criação da SMAB em 1993 partiu do diagnóstico de que o abastecimento alimentar era um tema multidimensional, interdisciplinar e que requeria um tratamento administrativo coordenado, portanto, uma secretaria específica que articularia produção, distribuição e consumo (Magalhães, 2021; Machado, 2006; Aranha, 2000). Em que pesem as mudanças na hierarquia (em vários anos, subsecretaria vinculada à assistência social), ao longo de mais de três décadas as políticas de SAN estiveram centralizadas e coordenadas em um espaço institucional. Diferente da dispersão institucional de problemáticas relacionadas à SAN observada em outras municipalidades (algumas discutidas neste livro), esse arranjo possibilita maior reconhecimento político do tema no conjunto da

agenda governamental municipal, ações mais coordenadas e resultados potencializados (Rocha, 2020; Hawkes; Halliday, 2017).[14]

No interior da secretaria, destaca-se a implementação (nem sempre ocorrida de maneira linear) de ações conjuntas entre diferentes diretorias, o compartilhamento de espaços de equipamentos públicos e o alinhamento/coerência das políticas visando à promoção da SAN no município. Para isso, nos anos 1990 eram importantes as reuniões regulares e os diálogos formais e informais entre as diretorias e os gestores de cada área. Nos anos 2011-2016, em um contexto de crise do tema na agenda governamental, a coordenação interna deu lugar à fragmentação resultante da necessidade de cada setor "encontrar respostas para sua sobrevivência no curto prazo" (Magalhães, 2021, p. 77). No período mais recente, a exemplo do que ocorria nos anos 1990, há reuniões mensais envolvendo todas as diretorias, nas quais temas de interesse mútuo e propostas de integração são discutidas.

Por sua vez, o diálogo da secretaria com outras secretarias e órgãos municipais pode envolver pelo menos dois formatos. De um modo, historicamente certas políticas envolveram coordenação intragovernamental. São os casos, por exemplo, dos CEVAEs (implementados em conjunto com Secretaria de Meio Ambiente), da Concessão de Mercados (cujo grupo de fiscalização envolve a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, a Fundação Municipal de Cultura e a Superintendência de Obras da Capital), do Programa Territórios Sustentáveis (que envolve um grupo gestor formado por mais dez órgãos governamentais), das Unidades Produtivas Escolares e Institucionais (implementadas em colaboração com as Secretarias de Educação, de Assistência Social e Direitos Humanos, de Saúde, entre outras), da Alimentação Escolar (em coordenação com a Secretaria de Educação) e da Política Municipal de Agricultura Urbana (que conta com diversos órgãos governamentais como corresponsáveis, conforme decreto 18.385/2023). De iniciativa recente, o Projeto Agroecologia nas Escolas busca faci-

[14] Ao analisar a descontinuidade das políticas alimentares em Santos nos anos 1990 (também administrada pelo PT), Machado (2006) aponta como fator importante a extinção da Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos, sendo que, por conseguinte, o tema deixou de ser de primeiro escalão, perdeu peso na hierarquia política e fragilizou a capacidade de aglutinação e nucleação das ações. "Ao perder gestores e funcionários para outras áreas, parte do saber técnico e do aprendizado acumulado ficou disperso [em diversas secretarias]. (...) Essa trajetória simboliza, em alguma medida, mudanças de prioridades definidas pelo processo político em Santos, fato que não ocorreu em Belo Horizonte" (Machado, 2006, p. 121 e 122).

litar o acesso de alimentos produzidos nas unidades coletivas comunitárias às escolas municipais, por meio da compra via caixa escolar.

De outro modo, destaca-se a presença da CAISAN, criada em 2015 com a finalidade de promover a articulação e integração dos órgãos, entidades e ações vinculadas à SAN e avançar em institucionalidades do SISAN. Em 2018, a CAISAN passou a contar com novos membros, visando agregar novos atores e áreas. "Há um reconhecimento de que a estrutura inicial da CAISAN-BH contemplava os setores historicamente mais diretamente relacionados à promoção da SAN, mas no novo momento de articulação interna da PMBH e de entendimento mais amplo da SAN são importantes novos atores. São convidados à participação a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a Secretaria Municipal de Cultura, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica e a Empresa de Turismo de Belo Horizonte (Belotur)" (CAISAN-BH, 2019). Em abril de 2018, a CAISAN criou um grupo de assessoramento com todos esses atores para a construção do I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2019-2021 (CAISAN-BH, 2019). Em 2022, esse grupo, junto com setores convidados e a Secretaria Executiva da CAISAN, publicou o II Plano Municipal de SAN 2022-2025[15] (CAISAN-BH, 2022). Além de reuniões regulares para pactuação de diretrizes, a CAISAN-BH articula Comitês de Trabalhos em torno de políticas e ações específicas, contribuindo para a articulação e coordenação de políticas públicas. Todavia, como mencionou uma entrevistada, *a integração de políticas públicas é muito difícil, é um exercício de idas e vindas. Não é simples e não podemos deixar de dizer isto* (Entrevista gestora, 20.05.2021).

Também é importante salientar a interação da secretaria com municípios da região metropolitana. Aranha (2000) menciona que a SMAB assegurava os espaços urbanos, o controle da qualidade e dos preços dos produto nos programas Campanha de Safra e Direto da Roça, enquanto a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Ge-

[15] As seguintes secretarias e órgãos governamentais participaram da construção do II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional: Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), Subsecretaria de Direitos de Cidadania (SUDC), Secretaria Municipal de Saúde (SMSA), Secretaria Municipal de Educação (SMED), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG), Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (Belotur) e Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica (FPMZB) (CAISAN, 2022).

rais (EMATER-MG) e prefeituras do entorno auxiliam no deslocamentos dos produtores. Em meados dos anos 2000, essas interações e diálogos avançaram na área do planejamento urbano, manifestando-se em ações como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Política Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (Almeida, 2016; Plano Metropolitano RMBH, 2011). De acordo com Almeida, Araújo e Ornelas (2020), esses instrumentos foram importantes para a definição e a proteção de áreas para a produção de alimentos, as quais ainda não estavam claras nos instrumentos de planejamento municipais. Junto com visibilizar essas áreas, os instrumentos contribuem para o fortalecimento da agricultura urbana, agricultura familiar e promoção da agroecologia. Em 2018, no bojo desse processo a SUSAN apoiou uma rede de grupos de agricultoras/es, organizações sociais e públicas na construção de um Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (SPG RMBH), constituído formalmente em 2019 (Magalhães *et al.*, 2024). Todas essas ações, por sua vez, repercutem nas políticas alimentares e no abastecimento alimentar de BH (e dos demais municípios), assegurando dinâmicas territoriais saudáveis e sustentáveis (Almeida; Araújo; Ornelas, 2020).

Tanto nas entrevistas quanto na revisão bibliográfica, as ações de coordenação/articulação entre a PMBH e o governo estadual são menos evidenciadas e pouco recorrentes, destacando-se as ações conjuntas com a Emater-MG. As configurações político-partidárias conflitivas entre grupos políticos nos executivos municipal e estadual durante grande parte da trajetória analisada podem ter influenciado negativamente a coordenação intergovernamental.

Já no que concerne ao governo federal, como manifesto acima, a coordenação intergovernamental e a capacidade de indução ganharam fôlego a partir dos anos 2000, em um contexto de fortalecimento das políticas nacionais de SAN (e também, em determinando momento, de alinhamento político) e, a partir de 2023, quando novamente essas foram retomadas e fortalecidas. Enquanto algumas dessas ações são mais estáveis (a exemplo do PNAE), outras (restaurantes populares, bancos de alimentos, PAA, agricultura urbana) também dependem da oscilação do tema da SAN na própria agenda governamental federal. De todo modo, é consensual na literatura a importância da colaboração federal para a continuidade das políticas alimentares em BH (Lima Junior, 2026; Magalhães, 2021; Tefft *et al.*, 2020; Hawkes; Halliday, 2017).

Por fim, é relevante situar que, desde meados dos anos 2000, a secretaria responsável pelas políticas alimentares vem construindo articulações e alianças internacionais, por exemplo com a Rede Internacional de Centros de Recursos em Agricultura Urbana e Segurança Alimentar (Fundação RUAF); a Rede City-Food, criada pelo Iclei-Governos Locais pela Sustentabilidade e Fundação RUAF; o Pacto de Milão a partir de 2015; e, mais recentemente, com a unidade temática de Políticas Alimentares Urbanas do MercoCidades. Junto com as premiações internacionais, essas alianças passaram a ser interpretadas como um instrumento de legitimação externa e interna, ajudando a estruturar uma narrativa de política de SAN bem-sucedida (Magalhães, 2021; Santiago, 2020). Segundo Tefft *et al*. (2020), o reconhecimento gera visibilidade e tensiona por compromisso político. Complementarmente, Magalhães e Coelho (2023, p. 11) afirmam que "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".

Em resumo, uma teia de relações intra e intergovernamentais (em diferentes escalas – regional, nacional e internacional) foi estrategicamente estabelecida ao longo do tempo, oportunizando maior coerência entre ações, potencialização de resultados e aportes de diferentes recursos, sejam organizacionais, financeiros ou simbólicos. Junto com as parcerias público-privadas e as construções com organizações da sociedade civil (melhor analisadas adiante), essas relações contribuíram para que as políticas alimentares se tornassem "propriedade" de muitos grupos e organizações, evitando "programas de estimação" vinculados a determinados partidos políticos ou personalidades locais (Tefft *et al.*, 2020; Machado, 2006).

2.5 Políticas alimentares e as relações com o executivo e o legislativo

Diversos estudos (Magalhães, 2021; Machado, 2006; Mafra, 2004; Aranha, 2000) e entrevistas relatam a prioridade e o ativismo conferidos

por Patrus Ananias[16] às temáticas do abastecimento e da SAN, sendo esse apoio fundamental para estruturar a secretaria no período 1993-1996 e para o fortalecimento de diversas políticas alimentares. A própria secretaria estava diretamente vinculada ao gabinete do prefeito. Esse suporte do chefe do executivo não é algo trivial, sendo esse justamente um dos fatores de sucesso de certas experiências municipais no mundo (Tefft *et al.*, 2020)

Como já mencionado neste capítulo, todas as gestões seguintes deram continuidade às políticas públicas, ainda que com diferentes graus de reconhecimento na estrutura institucional e em termos de apoio político e financeiro. A indução de políticas via recursos do governo federal e o reconhecimento nacional e internacional no período de 2010-2026 foram elementos importantes para chamar atenção do chefe do executivo. Como comenta Magalhães (2021, p. 72), "as visitas de delegações externas criavam momentaneamente um microambiente artificial em que os principais técnicos da então Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar conectavam-se diretamente com o prefeito e com secretários municipais de outras pastas, conexões que ordinariamente seriam muito mais difíceis e raras".

De acordo com entrevistas, a partir de 2017 houve retomada das políticas alimentares, contando com o *apoio institucional do executivo para resgatar a experiência dos anos 1990* (Entrevista gestora, 20.05.2021). Esse apoio continuou ao longo dos mandatos seguintes, culminando em 2025 com a volta da SMSAN para o primeiro escalão da hierarquia política. Contudo, como destaca Magalhães (2021), esse apoio institucional não é elemento dado, mas sim fruto da ação constante de empreendedores de políticas públicas e *brokers*, que promovem soluções inovadores e conectam diferentes partes de subsistemas especializados, em prol da defesa e promoção de ações da pasta.

Em relação ao legislativo, as entrevistas relatam que, embora certas resistências quanto ao formato em 1993, o desenho e o orçamento iniciais da SMAB foram aprovados pela Câmara de Vereadores (Lei nº 6.352, de 15/07/93). Já em 2021, a relação da secretaria com o legislativo era *bastante institucional*, havendo um grupo de parlamentares que atuam (via requerimento de informações, relatórios, avaliação de projetos de lei, visitas técnicas, etc.) e defendem os temas da SUSAN e, de modo geral, não sem conflitos e disputas políticas, *há boa aceitação nas ações propostas* (Entrevista gesto-

[16] Com efeito, quando vereador entre 1989-1992, Patrus Ananias foi relator da Lei Orgânica do Município e incluiu a área de abastecimento como uma das atribuições do poder municipal.

ra, 20.05.2021). Ilustrativo desse envolvido, cita-se o relatório produzido pelo Grupo de Trabalho Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Belo Horizonte, grupo estabelecido pelo Requerimento da Comissão de Direitos Humanos, Igualdade Racial e Defesa do Consumidor nº 464/2021 em decorrência da grave situação de insegurança alimentar e nutricional no Brasil e em Belo Horizonte (Rede PENSSAN, 2021). Neste, o grupo destacava "a importância da diversidade dessas políticas [alimentares] que vêm sendo implementadas pela atual gestão da SUSAN, desde o ano de 2017"; avaliava que "o arcabouço da política de SAN em Belo Horizonte é muito significativo" e cobrava diretrizes e recomendações para o fortalecimento, aperfeiçoamento e inovações das ações em SAN (Câmara de Vereadores de BH, 2022). No período mais recente, como já destacado, salientam-se as mudanças institucionais nas emendas parlamentares e o maior engajamento de certos vereadores no direcionamento dessas para a área de SAN.

2.6 Alianças políticas e dinâmicas interpartidárias

A gestão do Patrus Ananias (PT – 1993-1996) contou com o apoio de alguns partidos, dentre eles o Partido Socialista Brasileiro (PSB), notadamente com Célio de Castro como vice-prefeito. Embora esses dois partidos (com suas respectivas coligações) tenham lançado candidatos a prefeito (respectivamente Virgílio Guimarães e Célio de Castro) e disputado as eleições de 1996, a primeira gestão de Célio de Castro (eleito no pleito) contou com apoio do PT, sendo que, na segunda gestão (2000-2001), o vice-prefeito foi do PT (que assumiu como prefeito em virtude do afastamento de Célio de Castro – 2001). Após as duas gestões do PT (2001-2008 – Fernando Pimentel), o partido apoiou a candidatura de Márcio Lacerda (PSB). Ainda que com diferenças no ativismo do executivo nas questões alimentares, distintas configurações institucionais das secretarias e perfis diversos dos secretários, essas alianças permitiram a continuidade das políticas alimentares na PMBH. Ademais, como comentado anteriormente, as confluências partidárias entre o município e o governo federal permitiram o fortalecimento de certos programas, sobretudo aqueles relativos à assistência alimentar (restaurante popular, banco de alimentos, alimentação escolar, PAA).

Essas alianças locais foram se fragilizando em 2011 e rompidas a partir das eleições municipais de 2012, quando Patrus Ananias (coligação

PT, PRTB, PMDB e PCdoB) e Márcio Lacerda (PSB, PSDB, PP, PPS, PTdoB, PSL, PR, PRB, PSD, PTC, PRP, PTN, DEM, PDT, PMN, PTB, PV, PSDC e PSC) disputaram o pleito, sendo o segundo eleito para o período 2013-2016. Diversas entrevistas relatam esse período como de maior fragilidade na SMASAN, manifesta, por exemplo, em cinco alterações na direção da secretaria.

Em 2017, embora a coligação capitaneada pelo PT tenha disputado as eleições com Alexandre Kalil (coligação PHS, Rede e PV), o prefeito eleito manteve a área de SAN (ainda que na condição de subsecretaria) e estruturou uma equipe a partir de diálogos e indicações de Patrus Ananias. Como comentado acima, a equipe procurou resgatar o ativismo institucional dos anos 1990 e fortalecer políticas públicas e espaços institucionais.

Essa análise aponta que, ainda que com fragmentações nas coalizões, a trajetória das políticas alimentares de Belo Horizonte é caracterizada por certa continuidade, seja na composição política, seja nos apoios recebidos. Leis e decretos que regem a organização do sistema de SAN no munícipio foram aprovados por diferentes grupos políticos, inicialmente do campo progressista, representado por PSB e PT, e, desde 2017, por grupos políticos de centro-direita.[17] Pelos elementos apontados até aqui, as políticas alimentares (e os atores nelas envolvidos) parecem ter a capacidade de suplantar (não sem impactos) as disputas político-partidárias.

2.7 Mecanismos de participação social

Como comentado por diversos estudos (Trombini; Motta, 2025; Magalhães, 2021), a construção das políticas alimentares em BH nos anos 1990 foi antecedida e permeada por experiências e discussões com organizações da sociedade civil, movimentos sociais, etc. Esse antecedente e "o modo petista de governar" (Bezerra, 2014) repercutiram na criação de diferentes espaços de participação social.

Logo depois da criação da SMAB e acompanhando o estabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA – 1993), foi criado em outubro de 1994 o Conselho Municipal de Abasteci-

[17] Das oito legislações que organizam o sistema municipal de SAN, três foram aprovadas nos governos Célio de Castro, Fernando Pimentel e Márcio Lacerda – PSB e cinco nos governos de centro-direita – Alexandre Kalil (PHS) e Fuad Noman (PSD).

mento – COMASA (Lei nº 6.739), com caráter consultivo e composto por um terço de representantes de entidades vinculadas à produção de alimentos; um terço vinculado aos consumidores, trabalhadores e moradores; e um terço com representantes do poder público. No entanto, "essa experiência não obteve êxito em suas ações práticas e também houve pouca pressão popular no sentido de pleitear mais ações na área de segurança alimentar. Depois de algumas reuniões, o Conselho foi desativado, tendo em vista o esvaziamento das reuniões" (Mafra, 2004, p. 58).

Apesar da paralisação do COMASA, outros mecanismos foram mobilizados para estimular a participação e o diálogo com a sociedade, como o orçamento participativo[18] (estabelecido em 1993, com decisões relativas ao abastecimento mediadas e definidas por este – Magalhães, 2025; Mafra, 2004; Aranha, 2000[19]); a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar; o estabelecimento de um programa semanal de rádio; e a criação do disque-abastecimento, que, como comentado, "era um serviço de atendimento por telefone com informações sobre preços de cesta básica, endereços de equipamentos e serviços prestados pela SMAB e para o recebimento de reclamações" (Mafra, 2004, p. 60).

Em 2003, por indução das políticas federais que exigiam participação social, foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (COMUSAN-BH) (Magalhães, 2021), institucionalizado pela Lei n° 10.589 de 2012. Essa definiu sua composição formada por seis representantes do poder executivo, um do legislativo, dois de instituições de ensino ou pesquisa, um do CAE, oito da sociedade civil e seis do setor de alimentos, tendo caráter deliberativo no âmbito de sua competência e consultivo nos demais casos. Embora o COMUSAN tenha sido mantido ao longo desses anos, na avaliação de uma entrevistada seu funcionamento era *cartorial*, gerando *desânimo de continuar participando*. Visando alterar esse cenário, a partir de 2017 a Secretaria Executiva do COMUSAN

[18] O Orçamento Participativo continua sendo um instrumento de política pública ainda mobilizado em BH. A Emenda à Lei Orgânica 43/2025 estabeleceu que, no mínimo, 1% da receita corrente líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) seja destinado pelo Executivo ao Orçamento Participativo.

[19] Aranha (2000) comenta que "as prioridades do orçamento de abastecimento do município, a partir de 1999, começaram a ser definidas em assembleias populares convocadas com esse objetivo pelo Orçamento Participativo da Cidade". E ilustrando a importância da aderência e do tema para a população, a autora destaca que mais de 500 pessoas participaram da assembleia dedicada ao tema naquele ano.

foi fortalecida (passou a contar com quatro servidores de carreira) e foram estabelecidas novas rotinas de trabalho e nova composição (2021). Desde 2012 foram realizadas cinco Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, as quais dão subsídios para a atuação da CAISAN-BH no que concerne ao fortalecimento do SISAN, à elaboração dos planos municipais de SAN e ao monitoramento das ações, programas e políticas alimentares em curso na secretaria.

Em paralelo a esses espaços institucionalizados que integram o SISAN, a SMSAN também conta com espaços mais ou menos formalizados no âmbito de políticas públicas específicas (alimentação escolar, agricultura urbana, Programa Territórios Sustentáveis[20]), e certas ações foram construídas em conjunto com a sociedade. Ornelas (2025; 2021) e Almeida (2016), por exemplo, apontam que as ações de promoção da agricultura urbana e da agroecologia foram construídas por uma rede de atores, aprendizados e encaixes institucionais entre Estado e sociedade. Magalhães *et al*. (2024) evidenciam que, não sem tensões, a construção conjunta da SPG na região metropolitana produziu tanto aprendizagens de institucionalidades por parte de atores da sociedade civil (cujo protagonismo no tema remonta ao início dos anos 2000), quanto enraizamentos das questões agroecológicas junto ao Estado. E Finamori, Brasil e Carneiro (2025) mostram como o processo de concessão público-privada do Mercado Distrital de Santa Tereza – um espaço histórico das políticas de SAN – foi sendo reconfigurado (não sem conflitos e desequilíbrios de poder) pelo ativismo e participação social.

Também se destacam os diálogos com pesquisadores, a exemplo dos Seminários Internacionais (realizados em 2019 e 2021) e Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (realizados em 2017, 2018, 2019 e 2021) e do Fórum de Pesquisadores de SAN. Esses, em particular, asseguram proximidade entre a pesquisa e as ações desenvolvidas pela SUSAN.

Se, como visto na seção sobre recursos humanos, as políticas alimentares são fruto de uma burocracia governamental qualificada e ativista, a análise realizada aqui reforça igualmente a presença de grupos sociais organizados, a intensa atuação da sociedade civil e as demandas por partici-

[20] Em termos ilustrativos, citamos que o Programa Territórios Sustentáveis é composto por uma estrutura participativa que contempla um Grupo Gestor (órgãos da PMBH já mencionados), um Fórum (articulação das comunidades e parceiros) e Comitês Locais (em cada território) envolvidos na mobilização social, planejamento, definição de prioridades, construção de agendas, etc. (Ornelas, 2025, 2021).

pação social (Trombini; Motta, 2025; Tefft *et al*., 2020). Trata-se, portanto, de uma burocracia com "autonomia inserida" (Evans, 1993), que qualifica e legitima a construção de políticas alimentares.

Considerações finais

Este capítulo procurou analisar a continuidade *sui generis* das políticas alimentares de Belo Horizonte, enfatizando a influência das capacidades estatais nessa trajetória. Por capacidades estatais foram explorados aspectos técnico-administrativos e político-relacionais. Do ponto de vista dos primeiros, os dados apontam para uma dinâmica em que a inovação local, muitas vezes oriunda do aproveitamento estratégico de oportunidades ou da resiliência criativa frente a desafios conjunturais, foi gradativamente (nem sempre de forma linear) institucionalizada. Essa dinâmica resultou em um núcleo burocrático consolidado com carreiras relevantes para a temática (notadamente em áreas da nutrição, das engenharias agrícolas, ambientais ou florestais), gestão qualificada, orçamento relativamente expressivo (composto de recursos voltados à finalidade da pasta, mas também atrelados a outras áreas temáticas, como a educação e assistência social) e um conjunto híbrido de equipamentos setoriais, intersetoriais, público-privados ou público-comunitários, de natureza permanente ou precária. Tal composição revela uma capacidade operacional resultante de fontes heterogêneas vinculadas à finalidade da SAN no município, que dá à política pública uma institucionalidade tentacular, com várias bases de sustentação que se reforçam mutuamente ao passo que permitem certa flexibilidade e resiliência.

Já em relação aos aspectos político-relacionais, os achados evidenciam dinâmicas próprias de um subsistema específico de políticas públicas, ancorado em atuações de cooperação intersetorial e indução interfederativa, com forte amparo em uma agenda internacional consolidada. Nesse âmbito, práticas ativistas, empreendedoras e de *brokerage* funcionam para construir suporte contínuo para a política pública de SAN em Belo Horizonte, sendo que o desempenho de suas ações, programas e projetos funcionam como uma espécie de reserva de legitimidade, seja quando produzem resultados mais gerais, como a diminuição da fome e a inclusão social, seja quando solucionam questões problemáticas setoriais, como por exemplo a oferta de refeições nas escolas ou nas instituições socioassistenciais.

De maneira geral, portanto, pode-se dizer que as capacidades estatais construídas em torno das políticas alimentares de Belo Horizonte exercem uma dupla influência para a sua continuidade longitudinal. De um lado, consistem em um conjunto de condições institucionais que consolidam um sistema de atuação técnico-administrativa e político-relacional qualificado para o processamento de demandas – materiais e simbólicas – e sua conversão em ação estatal de resultados concretos e narrativas convergentes. De outro, trata-se de recursos – também aqui de ordem material e simbólica – disponíveis para que agentes interessados advoguem pela construção, permanência e renovação contínua da política pública.

Referências

ABERS, R. *Ativismo institucional:* criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora da UnB, 2021.

ALMEIDA, D. A. O. de. *Isto e aquilo:* agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ALMEIDA, D. A. O. de; ARAÚJO, M. L. de; ORNELAS, G. M. Agroecologia e sistemas alimentares em cidades-regiões: reflexões acerca de redes internacionais e redes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Cadernos de Agroecologia*, v. 15, n. 2, 2020.

ARANHA, A. V. *Segurança alimentar, gestão pública e cidadania:* a experiência do município de Belo Horizonte (1993-1999). 2000. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.

BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. Comissão de Direitos Humanos, Igualdade Racial e Defesa do Consumidor. Grupo de Trabalho Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Belo Horizonte. *Relatório final,* Belo Horizonte, 2022.

BELO HORIZONTE. CAISAN. *Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte* – PLAMSAN-BH 2019-2021. Belo Horizonte, 2019.

BELO HORIZONTE. CAISAN. *II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte 2022-2025.* Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2022.

BEZERRA, C. P. *Do poder popular ao modo petista de governar:* mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRAGA, A. S. C. *A política de segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte:* a inserção do nutricionista em política pública local. 2019. Monografia

(Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

BRASIL. MDS. *Cadernos de experiências sobre políticas alimentares urbanas.* Brasília: MDS, 2025.

CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 82, 2016.

DEAKIN, M.; DIAMANTINI, D.; BORRELLI, N. *The governance of city food systems:* case studies from around the world. Milão: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2016.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28-29, 1993.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023.* Roma: FAO, 2023.

FINAMORI, F. A. G.; BRASIL, F. D.; CARNEIRO, R. Participação social em parcerias público-privadas: o caso do Mercado de Santa Tereza – Belo Horizonte. *REUNA*, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 24-41, 2025.

GOMIDE, A. de A.; MARENCO, A. Apresentação. In: GOMIDE, A. de A.; MARENCO, A. *Capacidades estatais:* avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRIN, E. J. *et al*. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; DEMARCO, D. J. Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRISA, C.; ELIAS, L. P.; THIES, V. F. Partidos políticos e participação da agricultura familiar na alimentação escolar. *Sociedade e Estado*, v. 35, n. 2, 2020.

HAWKES, C.; HALLIDAY, J. *What makes urban food policy happen?* Insights from five case studies. IPES-Food, 2017.

IPES-FOOD. *From plate to planet: how local governments are driving action on climate change through food.* 2023.

LIMA JÚNIOR, F. H. de. *Desenho e combinações de instrumentos para o enfrentamento à fome:* análise do desenho da Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (MG). Dissertação/Tese – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2026.

MACHADO, M. *Políticas de segurança alimentar Belo Horizonte e Santos/SP:* uma visão sobre continuidade e mudança. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

MAGALHÃES, B. D. *Mudança e continuidade de políticas públicas:* o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

MAGALHÃES, B. D. *Da ambiguidade à ambivalência: a democracia emergente e as práticas de agricultura urbana em Belo Horizonte.* Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

MAGALHÃES, B. D.; COELHO, F. S. De volta ao Mapa da Fome no Brasil: reaprendendo com as inovações locais a partir da política pública de segurança alimentar de Belo Horizonte. *Gestão & Regionalidade*, 39, e20238622. https//doi.org/10.13037/gr.vol39.e20238622.

MAGALHÃES, B. D. *et al*. Agroecologia, sociedade civil, políticas públicas e agroecologia urbana: a construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Controle Social e Desenvolvimento Territorial*, 2024.

MAFRA, L. A. S. *O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar:* regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado) – CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2004.

MIRANDA, J. G. *Descontinuidade política, rotatividade de diretores e desempenho de alunos.* Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MORAGUES-FAUS, A. *et al*. *Routledge handbook of urban food governance.* London: Routledge, 2023.

MOURÃO, M. A. *A institucionalização da intersetorialidade na produção das políticas sociais.* Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC Minas, Belo Horizonte, 2011.

ONU-HABITAT. *Nova Agenda Urbana.* Quito, 2017.

ORNELAS, G. M. *Redes de agroecologia e institucionalização da agroecologia na Prefeitura de Belo Horizonte (1993-2020).* Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

ORNELAS, G. M. *Fios, redes e tramas de aprendizagens:* agroecologia urbana e convivência comunitária na Horta Alto das Antenas. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador. *Anais...* Salvador: EBAP, 2019.

PELIANO, A. M. M. *O mapa da fome.* Brasília: Ipea, 1993.

PMBH. *Diagnóstico Alimenta Cidades Belo Horizonte.* Belo Horizonte, 2025.

REDE PENSSAN. *VIGISAN:* Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021.

ROCHA, C. Destaque internacional para as políticas de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte. In: MORAES, C. A. S.; SENNA, M. C. M.; FREITAS, R. C. S. (org.). *Política social no Brasil.* Curitiba: CRV, 2020.

ROCHA, C. Belo Horizonte: the opportunities and challenges of urban food security policy. In: DEAKIN, M.; DIAMANTINI, D.; BORRELLI, N. *The governance of city food systems.* Milão: Fondazione Feltrinelli, 2016.

ROCHA, C.; LESSA, I. Urban governance for food security. *International Planning Studies*, v. 14, n. 4, p. 389-400, 2009.

ROCHA, C.; BURLANDY, L. Can participatory budgeting be a tool in urban food governance? In: MORAGUES-FAUS, A. *et al*. (org.). *Routledge handbook of urban food governance.* London: Routledge, 2023.

RUAF; ICLEI. *CityFood:* linking cities on urban agriculture and urban food systems, 2013.

SANTIAGO, L. A. *Internacionalização da política pública de segurança alimentar e nutricional.* Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. Determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 25, n. 2, p. 401-432, 2019.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento. *Sociologias*, v. 13, n. 28, 2011.

SOUZA, L. S. de. *Viver e comer na cidade:* políticas públicas para o abastecimento alimentar em Belo Horizonte (século XX). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

TEFFT, J. *et al*. *Urban food systems governance:* current context and future opportunities. Roma: FAO; World Bank, 2020.

TROMBINI, M. E.; MOTTA, R. Food politics and activist networks in the city. *Cities*, v. 166, 2025.

VELOSO, J. F. A. *et al*. (org.). *Gestão municipal no Brasil:* um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

PARTE II

Políticas alimentares e capacidades estatais em outros contextos e perspectivas

Planes cantonales y capacidades estatales: un análisis del Plan Piloto de San Ramón-Costa Rica

Annette Madriz Porras
Marianela Zúñiga Escobar
Elsy Vargas Villalobos
Shirley Rodríguez González

Introducción

Si bien se han registrado esfuerzos, iniciativas, programas y adhesiones a acuerdos internacionales por parte de Costa Rica desde los años 50-70 en temas relacionados a Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) (Ramírez *et al*., 2019), no fue hasta inicios del siglo XXI, principalmente durante la administración de Abel Pacheco (2002-2004), que diversas legislaciones, políticas públicas e instrumentos específicos en SAN comenzaron a ser implementados.

Una de las primeras iniciativas fue la constitución, mediante un proceso gradual, de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN). Dentro del Reglamento de la SEPAN, en su artículo 26, como parte de una estrategia para la promoción y mejoramiento de la SAN en el nivel local, se crearon los Consejos Cantonales de SAN (COSAN). Estos son dependencias de la SEPAN y fueron constituidos mediante un decreto interministerial (Decreto N.º 31714-MS-MAG-MEIC) que los define como:

> "Instancias de coordinación e integración en el nivel local, en materia de seguridad alimentaria y nutricional y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), con la participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen" (Decreto Ejecutivo N.º 31714, 2003).

Sin embargo, a pesar de este marco normativo y sus implicaciones en los gobiernos locales, según investigaciones anteriores, "éstos [COSAN] no han sido fortalecidos y han ido desapareciendo" (Zúñiga, 2019, p. 304).

Además de esto, se puntualizan debilidades ya que no existe actualmente un marco legal específico en SAN. Este tema se encuentra disperso dentro de otras leyes o ámbitos y solamente se pueden hallar aspectos muy puntuales, en su mayoría con temas de acceso a los alimentos. A su vez, surgen limitaciones en cuanto a los recursos y monitoramiento para la implementación de acciones en SAN, así como su posterior evaluación (Estado de la Nación, 2023; Madriz, 2024).

Al identificar esta debilidad estructural y normativa en el contexto de la SAN, se vuelve necesario desplazar el foco analítico desde el diseño formal de políticas hacia las condiciones efectivas para su implementación en el territorio. En este sentido, resulta fundamental evaluar las capacidades estatales, particularmente a nivel municipal, ya que son los gobiernos locales los principales responsables de traducir los marcos normativos y programáticos en acciones concretas. Diversos estudios han señalado que los tipos y niveles de capacidades estatales se encuentran estrechamente relacionados con el desempeño y los resultados de las políticas públicas, especialmente en contextos donde los marcos legales son fragmentados o incompletos (Ravaroto; Najberg, 2025).

Las capacidades estatales municipales se entienden como un concepto multinivel y multidimensional (Souza, 2024), que abarca tanto la eficiencia organizacional como la capacidad de coordinación, gestión y articulación política. Dado su rol clave en la provisión de servicios y en la implementación de políticas públicas, los gobiernos locales constituyen un nivel estratégico para analizar cómo se gestionan las funciones vinculadas a la SAN y cuál es la calidad de la burocracia local encargada de estas tareas (Pazini; Ziolkowski, 2024).

Por lo anterior, en este estudio se expone el caso del Plan Piloto "San Ramón un Cantón hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles" que fue lanzado el 16 de julio de 2021, liderado por Jim Damalas y Alfredo Echeverría en nombre del Instituto Mundial de Gastronomía Sostenible[1],

[1] Iniciativa privada en articulación con la municipalidad de San Ramón, Cámara de Comercio de San Ramón, Ministerio de Turismo y hotel Villa Blanca, con la misión de desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles y saludables con un sentido de innovación y de urgencia, tomando a la gastronomía como eje transversal y coadyuvante al desarrollo socio económico y cultural de San Ramón como un ejemplo y modelo para otras sociedades. Sus ámbitos son la investigación, el desarrollo y la educación y sensibilización de la población a través de los sistemas alimentarios sostenibles y saludables.

como parte de sus objetivos (Echeverría, 2022). Este Plan tiene como objetivo generar acciones de corto, mediano y largo plazo "hacia la mejora de la calidad de vida de los ramonenses tomando como eje central los sistemas alimentarios sostenibles y saludables que implica desde el cultivo hasta el consumo y todos los procesos que están dentro de estos dos actos (…) es un programa inédito donde un cantón en el caso de San Ramón lleva a afectar positivamente a cerca de 100 mil habitantes" (Echeverría, 2022).

Este acto constituyó una de las iniciativas pioneras en Centroamérica y se recibió como "una gran oportunidad para proyectar a Costa Rica desde cualquier rincón del mundo de que aquí podemos tener una gastronomía totalmente diferenciada bajo los doce elementos de sostenibilidad y salud que es al fin y al cabo lo que verdaderamente interesa" (Madrigal, 2021). Por parte del Concejo Municipal, el viernes 30 de julio de 2021, se declaró el Plan Piloto de interés cantonal, así como se vinculó al Plan Nacional de Gastronomía Sostenible y Saludable de Costa Rica (Echeverría, 2022). Como primer paso, el 11 de mayo de 2022, en la Comisión de Cultura del Concejo Municipal, se toma el proyecto y se consolida una Mesa de Trabajo -integrado por representante del Concejo Municipal, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Salud, productores, universidades públicas, empresas privadas, sociedad civil- y se inicia el proceso de construcción del primer proyecto del Plan Piloto que corresponde a la Ruta Agrogastronómica[2].

En este contexto, el capítulo tiene el objetivo de evaluar las capacidades técnico-administrativas y político-relacionales del gobierno local de San Ramón para implementar acciones de SAN que sean de insumo al "Plan Piloto San Ramón un Cantón hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles". Este estudio es relevante ya que contribuye a la literatura sobre capacidades estatales municipales vinculadas con SAN, un área que ha sido

[2] El proyecto tuvo como objetivo estimar el potencial local para la creación de Rutas Agrogastronómicas, entendidas como procesos territoriales que articulan actores, prácticas y alimentos identitarios a lo largo del sistema alimentario. Se identificaron los alimentos que dan identidad a la Ruta, los actores institucionales y de la sociedad civil involucrados en las distintas etapas del flujo alimentario (producción, transformación, comercialización, preparación y consumo), así como las prácticas existentes, potencialidades, limitaciones y recursos disponibles para su implementación. Posteriormente, se analizaron las expectativas de participación, la sostenibilidad de las prácticas, la aceptabilidad social de los alimentos y las prácticas de consumo local, considerando su contribución a la reconexión entre producción y consumo y al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

poco explorada en Costa Rica. Además, provee evidencia para determinar la viabilidad de acciones que fortalezcan la gobernanza local de la SAN, especialmente ante la ausencia de una PNSAN (Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional) vigente. Y, por último, los hallazgos pueden mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de distintas iniciativas que impactan directamente el bienestar de las personas por medio de la consecución de sistemas alimentarios cada vez más saludables y sostenibles.

El artículo se estructura en cinco secciones: (1) introducción, (2) fundamentos teóricos, (3) metodología, (4) resultados divididos en capacidades técnico-administrativas y político-relacionales, y (5) conclusiones con recomendaciones de fortalecimiento del Plan Piloto.

1. Fundamentos teóricos

El concepto de capacidades estatales ha adquirido centralidad en los estudios desde finales de las décadas de 1970 y 1980, permeando diversas disciplinas interesadas en comprender cómo el Estado construye, acumula y ejerce su poder a través de su burocracia, sus arreglos institucionales y sus relaciones con otros actores (Skocpol, 1979; Evans *et al.*, 1985; Mann, 1986).

Más allá de la capacidad de implementación de políticas públicas, las capacidades estatales refieren al conjunto de habilidades, recursos y competencias que permiten al Estado formular objetivos, coordinar actores, regular, proveer bienes y servicios, adaptarse a contextos cambiantes y sostener intervenciones en el tiempo. En este sentido, el concepto no se limita a la competencia de intervención o ejecución, sino que incorpora dimensiones organizacionales, técnicas, políticas y relacionales que condicionan el desempeño estatal (Cingolani, 2013).

Se han realizado una serie de estudios sobre capacidades estatales tanto en su surgimiento a través de teorías neomarxistas sobre el estado capitalista, así como en años posteriores con un movimiento más institucional hacia la comprensión de capacidad burocrática que determina cómo se desarrollan las acciones y sus resultados (Skocpol, 1979; Evan *et al.*, 1985; Mann, 1986; Evans, 1995; Jessop, 2001; Gomide; Pires, 2014; Marenco, 2017; Grin; Abrucio, 2018, Grin *et al.*, 2021; Segatto *et al.*, 2021; Gomide; Marenco, 2024). Estos estudios han demostrado que existe una heterogeneidad en cómo medir la capacidad estatal, pues se refieren a definiciones multidimensionales.

Al considerar el Estado como un actor, existen diversas dimensiones que han sido analizadas para estudiar la capacidad estatal debido a su poder de influencia en los resultados de políticas públicas. Por ejemplo, Cingolani (2013) identificó al menos siete dimensiones diferentes que son utilizadas: coercitiva, fiscal, administrativa o de implementación, transformadora o de industrialización, relacional o territorial, así como jurídica y política.

Dado lo anterior, uno de los retos centrales en el estudio de las capacidades estatales radica en su carácter multidimensional, ya que el concepto abarca diversas dimensiones cuyas interacciones no siempre se encuentran claramente delimitadas en la literatura. Esta falta de claridad teórica dificulta su operacionalización empírica y genera problemas de medición. En ausencia de definiciones precisas, las y los investigadores pueden recurrir a indicadores poco pertinentes, confundir las capacidades estatales con variables como el desarrollo económico o el tipo de régimen político, o enfrentar limitaciones asociadas a la escasa cobertura geográfica y temporal de los datos disponibles (Hanson; Sigman, 2021).

Autores como Giddens (1979), Lindvall y Teorell (2016) han incluido en sus análisis la capacidad estatal como una forma de poder del Estado en la cual invierten los recursos estatales para proyectar su poder a lo largo de sus territorios. Asimismo, dentro de la medición de esta capacidad se han establecido marcos teóricos sobre esos recursos materiales y organizacionales que son interdependientes y se afectan mutuamente (Grin *et al.*, 2021). Por ejemplo, Centeno, Kohli y Yashar (2017), definen esta capacidad estatal como la capacidad organizativa de la burocracia, mientras que Gomide y Pires (2014) y Gomide *et al*. (2017) proponen un análisis mediante dos dimensiones que corresponde a técnico-administrativa y político-relacional.

Se selecciona el enfoque teórico propuesto por Gomide y Pires (2014), debido a que la dimensión técnico-administrativa da nociones de eficiencia y eficacia gubernamental lo que implica burocracias competentes, así como recursos y articulación dentro del gobierno local. En otras palabras, la dimensión técnico-administrativa refiere a esa burocracia competente orientada a resultados mediante la dotación de diversos tipos de recursos para su ejecución.

Por otro lado, la dimensión político-relacional se asocia con legitimidad y la capacidad del Estado para articular e incluir actores múltiples (políticos, organizaciones sociales, sector privado) en el diseño e implementación de políticas, así como los mecanismos de participación

ciudadana y rendición de cuentas. Esto se refiere a la expansión de canales de negociación con actores sociales, es decir esa capacidad de articulación para tomar decisiones, construir, desarrollar e implementar políticas públicas de manera conjunta (Gomide; Pires, 2014).

En este marco de capacidades estatales, se incorpora también el enfoque sistémico de la SAN, el cual permite comprender la complejidad de los sistemas alimentarios y sus múltiples interrelaciones. En Costa Rica, Rodríguez *et al*. (2020) proponen un enfoque multidimensional y multiescalar de la SAN, que analiza cómo se articulan dimensiones políticas, éticas, socioculturales, ambientales, económicas y nutricionales, particularmente en contextos territoriales.

Siguiendo esta línea, Zúñiga *et al*. (2022) presentan los principios clave del enfoque sistémico de la SAN, aplicables a la gobernanza local y a la formulación de políticas alimentarias municipales. Estos principios –participación, integral, integrador e intersectorial– constituyen ejes analíticos que incorporan el DHAA, la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible.

El principio de participación dialoga directamente con la dimensión político-relacional de las capacidades estatales, en tanto pone en el centro la inclusión y articulación de una diversidad de actores sociales, institucionales y políticos (Zúñiga *et al.*, 2022). Este principio supone la existencia de redes de interacción y espacios de deliberación que abarcan desde niveles micro como la familia, comunidad y municipio hasta niveles macro ya sea nacional, regional y global, lo cual exige capacidades estatales para coordinar, negociar y construir acuerdos colectivos.

De manera complementaria, el principio integral, al abarcar las dimensiones económica, ambiental, sociocultural, ética, política y nutricional de los sistemas alimentarios (Rodríguez *et al.*, 2020), refuerza la necesidad de capacidades estatales que permitan una gestión pública no fragmentada. Su abordaje requiere tanto capacidades técnico-administrativas para planificar, ejecutar y monitorear acciones como capacidades político-relacionales que posibiliten el diálogo y la articulación entre distintos sectores y áreas de gobierno.

Asimismo, el principio integrador, que contempla la interrelación entre los pilares de disponibilidad, acceso, consumo, estabilidad y utilización biológica de los alimentos (Zúñiga, 2019), enfatiza la necesidad de capacidades estatales que permitan coordinar políticas y acciones a lo largo

del sistema alimentario. Esto implica alinear intereses, prioridades y responsabilidades entre actores diversos.

Finalmente, el principio intersectorial refiere a un proceso dinámico que involucra a instituciones públicas, especialistas, organizaciones sociales, sector privado y otros actores, en distintos niveles territoriales (Zúñiga, 2019). En este proceso, el Estado desempeña un rol político central como articulador y garante, lo que vuelve particularmente relevante el análisis de las capacidades político-relacionales para promover la cooperación intersectorial y evitar abordajes aislados o sectoriales de la SAN.

Estos fundamentos teóricos y metodológicos son aplicados ya que al hablar de sistemas alimentarios saludables y sostenibles, Lutz (2021) menciona que se requieren de medidas integradoras urgentes para mejorar simultáneamente la salud de las personas y del planeta, es decir enfoques multisectoriales. Dado que actualmente existen multicrisis y sus implicaciones son complejas e interconectadas, se exigen soluciones sistémicas que superen los abordajes parciales (Maluf *et al*., 2022). Estas estrategias pueden estar basadas en la cooperación multiactor, la participación colectiva, la revalorización de los saberes locales y el impulso a transformaciones estructurales como la agroecología, la soberanía alimentaria y la SAN (Madriz, 2024).

Asimismo, se ha evidenciado que muchas de las políticas alimentarias locales se implementan de manera fragmentada, sin considerar las interconexiones entre los distintos actores y factores que influyen en la SAN (Le Coq *et al*., 2021; Zúñiga, 2019).

Esto lleva a una estrecha relación de las capacidades estatales y la SAN. Rodrigues *et al*. (2024) reflejan la evidencia empírica de que las capacidades estatales (especialmente técnicas y políticas) condicionan la implementación de políticas alimentarias locales. Asimismo, Silva (2021) destaca cómo debilidades en las capacidades estatales (poco enfoque estructural e intersectorial) limitan la SAN en gobiernos locales ya que, en su estudio en el Nordeste de Brasil, más del 90% de las acciones SAN en el escenario de pandemia fueron emergenciales y mostraron baja capacidad político-relacional (falta de intersectorialidad) y alta exigencia de capacidad técnico-administrativa.

2. Metodología

El presente artículo se basa en los datos recolectados de agosto a diciembre del año 2023 del Trabajo Final de graduación titulado "Propuesta de Acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional desde un Enfoque Sistémico que sirva de insumo para el diseño del "Plan Piloto San Ramón un Cantón hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles"".

Este trabajo fue ejecutado en la Municipalidad de San Ramón, Costa Rica, como parte de los objetivos del proyecto de investigación 450-C1-367 "Seguridad alimentaria y nutricional: políticas públicas, gobernanza y sistemas alimentarios" de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica (2021-2026).

El enfoque de investigación fue cualitativo, ya que permitió recopilar información en profundidad sobre los propósitos, alcances y significados asociados a la SAN, facilitando su comprensión desde un enfoque sistémico en el marco del desarrollo del Plan Piloto. Asimismo, para este artículo se incorporan algunos datos cuantitativos de carácter descriptivo, los cuales complementan el análisis al aportar una mirada sobre las capacidades estatales municipales y contribuir a la evaluación de la viabilidad y la implementación del Plan Piloto.

Por las características de la investigación, el diseño fue investigación-acción, esto porque "se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales" (Hernández *et al.*, 2014, p. 496).

La población de estudio correspondiente fue la totalidad de personas funcionarias del gobierno local de San Ramón, el Concejo Municipal de San Ramón, el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI), personas, colectivos o instituciones que participan o están vinculados en la planificación, elaboración y/o diseño de acciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional que sirvan de insumo para el Plan Piloto. Para el año 2023, en el gobierno local y los Concejos se encontraban 269 personas activas.

Para la selección de la muestra inicial, se utilizó la técnica de muestreo con criterios que menciona Patton (2002), la cual se basa en la selección de casos que cumplan con los criterios definidos en la investigación. Dentro de los criterios de inclusión establecidos corresponde ser una persona mayor de 18 años, ejercer un cargo en el gobierno local de San Ramón, ser miembro

del Concejo Municipal de San Ramón, pertenecer a alguno de los departamentos de Desarrollo Urbano, Servicios Ambientales, Iniciativa Comunal, Oficina de la Mujer, Recursos Humanos, Oficina de Gestión Social, Atracción de Inversiones, Vicealcaldía, y el Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional.

Es relevante aclarar que se entregó el consentimiento informado tal como lo establece el Comité Ético Científico de la Universidad de Costa Rica, para explicar el objetivo, la recolección de datos y la definición de las acciones, que no existe riesgo asociado y señala la participación voluntaria.

La investigación tuvo dos etapas de recolección de datos: entrevista semiestructurada y grupo focal. Como primera etapa de recolección de datos, el método seleccionado correspondió a la entrevista y la técnica fue entrevista semiestructurada. Esta entrevista semiestructurada se aplicó a 14 personas funcionarias o informantes del gobierno local, Concejo Municipal, el CCCI y actores no municipales que cumplían con los criterios de inclusión. Todas las entrevistas se grabaron con dispositivos celulares y grabadoras de sonido.

Como segunda etapa del proceso, se continuó con un análisis cualitativo de las respuestas a las entrevistas semiestructuradas, así como la revisión de planes estratégicos, minutas de reunión y documentos brindados por las personas entrevistadas. La última etapa de recolección de datos correspondió al método de entrevista grupal y utilizando la técnica de grupo focal en donde participaron actores clave identificados(as) en etapas anteriores y con la técnica de guía de preguntas.

El análisis de datos fue simultáneo a la recolección de datos. Para analizar las entrevistas semiestructuradas, se obtuvieron 8 horas y 28 minutos de grabaciones provenientes de 14 entrevistas semiestructuradas aplicadas. Después, se transcribieron palabra por palabra usando Word®. Para el análisis y establecimiento de las categorías se utilizó el software QDA Miner Lite® que permitió identificar fragmentos de las entrevistas y realizar las distintas interpretaciones para el análisis cualitativo.

3. Caracterización general del cantón de San Ramón

El cantón de San Ramón, ubicado en la provincia de Alajuela, registró una población total de 93.264[3] habitantes según el Censo Nacional de

[3] INEC. Estimaciones de población y vivienda 2022.

Población y Vivienda 2022 del INEC. De esta población, 55 596 personas (aproximadamente 60 %) residen en áreas urbanas, mientras que 37 668 (aproximadamente 40 %) lo hacen en zonas rurales, lo que refleja un perfil territorial mixto con dinámicas tanto urbanas como rurales presentes.

Asimismo, presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,808 en 2023, clasificado dentro de la categoría de Muy Alto Desarrollo Humano y situado en el puesto 30 a nivel nacional. Su población presenta una esperanza de vida de 82,1 años y un ingreso per cápita del hogar de aproximadamente ₡426.214[4], lo que refleja condiciones sociales y económicas relativamente favorables en comparación con otros cantones.

El índice de pobreza multidimensional es bajo (*IPM = 0,044*), aunque con una incidencia de ciertas carencias en educación, vivienda y protección social. En términos de desigualdad de género, el índice (*IDG = 0,966*) indica una brecha moderada entre hombres y mujeres en la medición del desarrollo humano.

Esta diversidad de características demográficas y de bienestar hace de San Ramón un caso pertinente para analizar la gobernanza local de la SAN, particularmente en tanto combina procesos sociales, económicos y territoriales que influyen en la disponibilidad, acceso y calidad de los alimentos consumidos localmente.

3.1 Panorama de las acciones en SAN en el ámbito municipal

Con el objetivo de analizar las capacidades estatales municipales del gobierno local de San Ramón, se expone un resumen de las acciones relacionadas con SAN que ejecuta el gobierno local. Según las entrevistas realizadas a 11 departamentos del gobierno local, Concejo Municipal y el CCCI, se obtuvieron un total de 28 acciones que las personas consideraron que estaban relacionadas con la SAN.

Luego del análisis y clasificación de las mismas, se descartaron cinco de ellas ya que no tenían relación con los pilares de la SAN. De tal manera, se identifican 23 acciones, sin embargo, se descartan otras tres acciones ya que no se encuentran en vigencia. De esta forma, se obtienen un total de 20 acciones en SAN en las que participa y/o elabora el gobierno local de San Ramón.

[4] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (2025). Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2024.

A continuación, se muestra el siguiente cuadro con el objetivo de cada una de ellas, así como el pilar de la SAN al que corresponde. Es importante mencionar que las acciones pueden pertenecer a más de un pilar ya que su estrategia está inmersa en diversas partes del sistema alimentario.

Cuadro 1: Resumen de acciones de SAN según pilar que realizan los departamentos del gobierno local de San Ramón que sirvan de insumo para el diseño del "Plan Piloto San Ramón un cantón hacia sistemas alimentarios saludables y sostenibles" año 2023

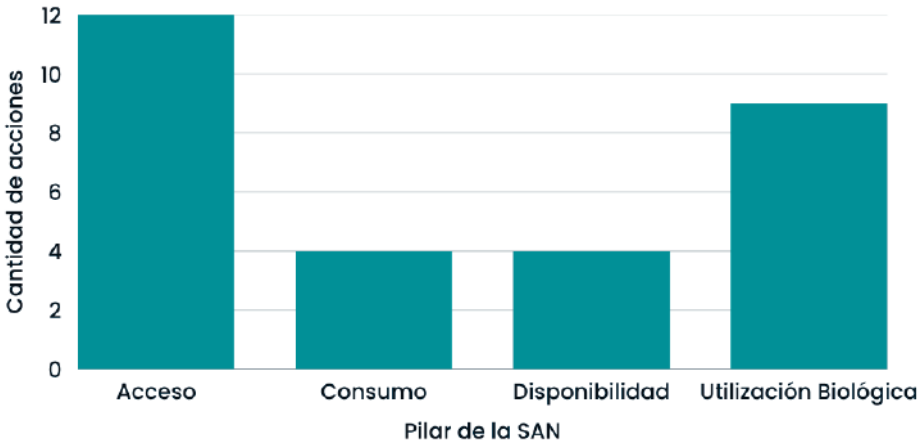
Acción en SAN	**Objetivo**	**Pilar de SAN**
Planificación Urbana	Mantenimiento de vías de comunicación	Acceso
Estudios Socioeconómicos	Aplicación de estudios socioeconómicos para determinar la capacidad adquisitiva de la población para acceder a necesidades básicas	Acceso
Orientación a Subsidio de Alimentos	Guía hacia centros e instituciones para recibir subsidios o aporte de alimentos	Acceso
Proyectos Productivos	Implementación de acciones para el desarrollo económico de las mujeres	Acceso
Proyectos de Autogestión	Desarrollo de talleres de emprendimientos dirigidos a mujeres jefas de hogar sin ninguna actividad productiva	Acceso
Formalización de Emprendimientos	Orientación y educación sobre generación de productos para ventas y emprendimientos	Acceso
Ruta Agrogastronómica	Desarrollo de una ruta que conecte productores, consumidores, industria alimentaria, entre otros	Acceso, Consumo, Disponibilidad y Utilización Biológica
Festival Familiar Navideño	Festival con venta de comidas y actividades para las familias	Acceso, Disponibilidad
Participación COSEL	Entidades que evalúan proyectos productivos para optar por un financiamiento o ayuda	Acceso
Capacitación a PYMES	Orientación a emprendedores para el establecimiento y formalización de proyectos productivos	Acceso
Red de Comercio Local	Generación de acciones para lograr que las personas consumidoras adquieran productos de productores(as) ramonenses	Acceso, Consumo, Disponibilidad y Utilización Biológica
Tradición Melcochas de María	Tradición de distribuir aproximadamente 110 mil melcochas	Consumo
Festival Gastronómico y Cultural	Evento anual para conectar gastronomia y música ramonense	Acceso, Consumo y Disponibilidad

Tamizaje Nutricional a Niños (as) del CECUDI	Evaluación antropométrica de niños y niñas y referenciación a los EBAIS	Utilización biológica
Prácticas de Higiene	Educación a niños y niñas sobre manipulación de alimentos	Utilización biológica
Estilos de Vida Saludable	Talleres de estilos de vida saludable con relación a la alimentación	Utilización biológica
Gestión de Residuos	Estudios sobre caracterización de los residuos, manejo de desechos.	Utilización biológica
Atención de Casos de Agua Potable	Atención a casos de denuncias sobre agua potable tanto para producción agrícola como consumo humano	Utilización biológica
Campañas de Vacunación	Aplicación de esquemas de vacunas con personas funcionarias del gobierno local	Utilización biológica
Servicio de Nutrición	Brindar consultas de Nutrición con precio accesible para las personas empleadas	Utilización biológica

Fuente: Elaboración propia con datos de Madriz (2024).

Como se puede observar en el gráfico 1, la mayoría de acciones están dirigidas al pilar de acceso, seguidamente del pilar de utilización biológica. Mientras que el pilar de consumo solamente fue identificado una acción exclusivamente y ninguna acción exclusivamente al pilar de disponibilidad de alimentos. Ahora bien, una de las acciones – Festival Gastronómico y Cultural – está asociada a tres pilares – acceso, consumo y disponibilidad de alimentos – y otra acción – Festival Familiar Navideño – está vinculada a dos pilares – acceso y disponibilidad de alimentos –.

Gráfico 1: Clasificación de las acciones identificadas según el pilar de SAN en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Madriz (2024).

De las 20 acciones identificadas, solamente el 10% (2/20) están asociadas a todos los pilares de la SAN, estas acciones corresponden a la Red de Comercio Local y la Ruta Agrogastronómica. Esto indica que el principio integral del enfoque sistémico de la SAN no se cumple en la mayoría de acciones analizadas.

3.2 Dimensión técnico-administrativa para la implementación en el Plan Piloto de acciones en SAN por parte del gobierno local

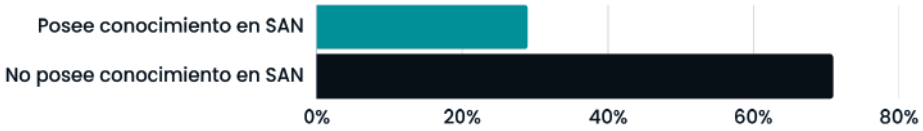
3.2.1 Perfil de burócratas de acciones en SAN

Uno de los puntos que se destaca del análisis, es que la mayoría de personas formuladoras de acciones o políticas en SAN cuentan con el conocimiento y la experiencia en sus campos para el desarrollo de las mismas. Algunos ejemplos corresponden a profesionales en finanzas, fiscalización, logística, gerencia, trabajo social, entre otras, así como estudios técnicos de las personas que realizan los trabajos.

Sin embargo, de las personas formuladoras de acciones, solamente un 29% (4/14) conocían el término de SAN (ver gráfico 2), así como sus

pilares, esto refleja una brecha en capacitación y sensibilización entre las y los burócratas, lo que limita su capacidad para diseñar, implementar y evaluar políticas alineadas con los objetivos nacionales e internacionales.

Gráfico 2: Conocimiento en SAN de las personas burócratas en el gobierno local de San Ramón en la elaboración de acciones en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Madriz (2024).

Esta brecha de conocimiento se reflejó también al consultar a las personas funcionarias sobre las acciones que desarrollaban en materia de SAN. En una primera instancia, varias de ellas señalaron no ejecutar ninguna acción relacionada con este ámbito, pese a que las funciones de sus respectivos departamentos se encontraban directamente vinculadas con dimensiones clave de la SAN. Uno de los comentarios recibidos fue: "Bueno yo en realidad no visualizó ninguna acción que hagamos en este tema que usted me está comentando, porque, digamos, lo que se hace desde mi departamento es con respecto a parques, caminos, planificación urbana no tiene nada que ver con la parte de alimentación" (Comunicación personal DE-4).

Otro de los comentarios obtenidos sobre este tema corresponde al siguiente: "Vea, básicamente este tema, nosotros no lo hemos abordado honestamente. Nunca hemos, nunca ha sido un tema que, para nosotros, sea o no lo hemos valorado honestamente" (Comunicación personal DE-6).

Esta percepción también se manifestó entre burócratas directamente involucrados en acciones relacionadas con la producción y el acceso a alimentos, quienes expresaron dudas sobre el alcance del concepto de SAN y su relación con sus funciones específicas. Por ejemplo, una persona indicó: "Yo lo que trabajo acá son proyectos productivos, entonces no se si garantizar que la persona tenga el acceso económico garantiza esto" (Comunicación personal DE-8). Estas afirmaciones evidencian un entendimiento fragmentado de la SAN, centrado en dimensiones aisladas, lo que limita la adopción de un enfoque sistémico en el diseño e implementación de las acciones municipales.

3.2.2 Recursos movilizados en las acciones de SAN

El análisis de los recursos implicados en las acciones de SAN evidencia las fortalezas y limitaciones del gobierno local de San Ramón. Como se observa en la Figura 2, los recursos se categorizaron en ocho tipos: organizacionales, políticos, financieros, saberes, logísticos, humanos, materiales y tecnológicos.

Figura 1: Recursos implicados en las acciones de SAN identificadas en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023

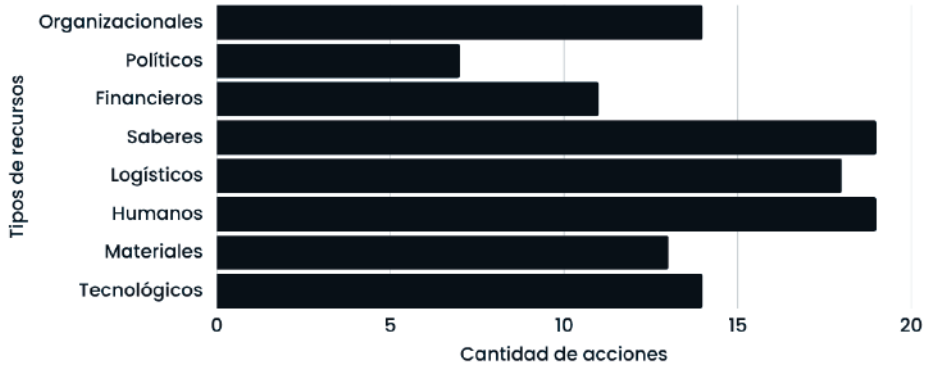
Acciones en SAN	*Organizacionales*	*Políticos*	*Financieros*	*Saberes*	*Logísticos*	*Humanos*	*Materiales*	*Tecnológicos*
Planificación urbana	X	X	X	X	X	X	X	
Estudios socioeconómicos				X	X	X		X
Orientación a subsidio de alimentos				X		X		
Proyectos Productivos	X		X	X	X	X	X	X
Proyectos de Autogestión	X			X	X	X	X	X
Formalización de emprendimiento			X	X	X			
Ruta Agrogastronómica	X	X		X	X	X	X	X
Festival Familiar Navideño	X	X	X	X	X	X	X	X
Participación COSEL	X	X	X	X	X	X		X
Capacitación a PYMES	X	X	X	X	X	X		X
Red de Comercio Local	X	X		X	X	X	X	X
Tradición Melcochas de María	X	X	X	X	X	X	X	X
Festival Gastronómico y Cultural	X		X	X	X	X	X	X
Tamizaje nutricional a niños y niñas del CECUDI					X	X	X	X
Prácticas de higiene				X		X	X	X
Estilos de vida saludable	X			X	X	X	X	X
Gestión de residuos	X		X	X	X	X	X	X
Atención de casos de agua potable	X		X	X	X	X		
Campañas de vacunación				X	X	X		
Servicio de Nutrición	X		X	X	X	X	X	

Fuente: Madriz (2024).

De 20 acciones analizadas, solamente dos – Festival Familiar Navideño y Tradición Melcochas de María – cuentan con todos los recursos. Es importante mencionar que estas dos acciones fueron coordinadas y representadas por la Vicealcaldía.

Una de las principales limitaciones encontradas corresponde al recurso financiero y político (ver gráfico 3). Esta escasa participación de recursos políticos en acciones clave (ej.: Estudios Socioeconómicos) podría explicarse por la baja priorización de la SAN en la agenda municipal, tema que se explora en la siguiente sección.

Gráfico 3: Tipos de recursos implicados en las acciones identificadas en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Madriz (2024).

Con respecto a los recursos financieros, es importante mencionar que la mayoría de las acciones se ejecutan con el presupuesto ordinario o en ocasiones con presupuesto extraordinario que se asignan a los diferentes departamentos. Sin embargo, del 100% de las acciones analizadas, el 70% reportan no contar con el presupuesto suficiente para ejecutar las diferentes actividades.

Asimismo, en los proyectos no se tienen recursos asignados por lo que en ocasiones recurren a gastos propios o cada institución vinculada trata de conseguir recursos según sus capacidades. "No se cuenta con ni un cinco partido a la mitad para este tipo de proyectos" (Comunicación personal DE-14). "No, es una sopa de piedras. Diay no deja de haber algún salario

del secretario técnico, digamos el apoyo que me dan a mí, pero no hay presupuesto para el proyecto. Cada institución pone sus recursos" (Comunicación personal DE-13). Esto evidencia que, en las acciones donde existe una implicación de otro tipo de instituciones, se utilizan los recursos que puedan dar cada una a la mesa sin tener un presupuesto estable.

Asimismo, se indica que cuando se participa de estos procesos con otras instituciones y se consulta sobre el papel del gobierno local en cuanto a recursos específicamente, no se cuenta con ellos. Los y las participantes del grupo señalan la importancia de coherencia entre las acciones del gobierno local y las prioridades administrativas, pues son proyectos de gran impacto y se ejecutan con los recursos necesarios, sin embargo, pueden verse obstaculizados.

Las limitaciones en el financiamiento de las acciones de SAN emergieron como un desafío recurrente en el diagnóstico de capacidades estatales municipales. Un testimonio clave del grupo focal ilustra esta problemática; mientras los funcionarios demuestran compromiso personal –incluso aportando recursos propios–, la insuficiente asignación presupuestaria desde la institución obstaculiza la sostenibilidad de las iniciativas. Como relata una de las personas participantes:

"Y voy a llegar al punto que yo me voy a cansar, estar sacando dinero de mi bolsillo para las actividades de la Muni, porque nosotros aquí tampoco es que ganamos un montón, pero yo les decía a los compañeros, el año pasado en diciembre, en las actividades que hicimos yo me fui con todo, porque yo tuve que poner para un montón de actividades plata y eso no es sano, eso no es sano, porque todos los proyectos deberían estar encaminados. Ahora, los metemos en el PAO (Plan Anual Operativo) está bien, nosotros los metemos en el PAO, pero nosotros, por ejemplo, pedimos 8 millones [colones] en el PAO y nos dan 1 millón [colones], mucho millón y medio y medio. Ahora nos aprueban más, antes no nos daban, pero nada y solo en una actividad" (MSR1, grupo focal).

Es importante mencionar otro de los comentarios expresados para la acción de Planificación Urbana, "el presupuesto no es suficiente, se requieren más recursos y no es porque no se administre bien sino por la amplitud de las necesidades, al final las necesidades superan las posibilidades reales a nivel económico, aunque quisiéramos hacer más trabajos no se puede por el presupuesto" (Comunicación personal DE-4).

Como parte de la dinámica de las acciones, para contratar servicios o generar actividades, los departamentos tienen contenido presupuestario asignado y un proceso de contratación administrativa mediante el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Algunas de las acciones encuentran limitaciones en el tanto de contenido presupuestario, ya que no es suficiente para la ejecución: "sabemos que hay gobiernos locales más fuertes que otros en cuanto a los presupuestos. Y, obviamente, todo depende de una política pública que es la que se genere a nivel de cada administración" (Comunicación personal DE-13).

3.3 Dimensión político-relacional para la implementación en el Plan Piloto de acciones en SAN por parte del gobierno local

3.3.1 Enfoque sistémico de la SAN

El enfoque sistémico de la SAN, según Zúñiga, Grisa y Coelho-de-Souza (2022), demanda la articulación de cuatro principios clave. Estos cuatro principios se mencionan como indicador de dimensión político-relacional ya que no son solo requisitos técnicos o de formulación de políticas públicas, sino que conforman mecanismos relacionales. En otras palabras, su funcionamiento se basa en interacciones, negociaciones, redes, articulación, acuerdos entre actores para crear, mantener y direccionar esas relaciones sociales e interinstitucionales como capacidad estatal municipal para la efectividad de las acciones en SAN.

En la Figura 3, luego de un análisis exhaustivo de cada una de las acciones identificadas, se evalúa el grado de cumplimiento de estos utilizando una escala cualitativa (+++ = totalmente presente, ++ = parcialmente presente, – = ausente). Los resultados revelan patrones críticos para entender las dinámicas político-relacionales en el gobierno local de San Ramón.

Figura 2: Principios del enfoque sistémico de la SAN implicados en las acciones identificadas en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023

Acciones en SAN	P. Participación	P. Integral	P. Integrador	P. Intersectorial
Planificación urbana	+++	+++	-	+++
Estudios socioeconómicos	++	++	-	++
Orientación a subsidio de alimentos	++	-	-	+++
Proyectos Productivos	+++	++	-	+++
Proyectos de Autogestión	+++	+++	-	-
Formalización de emprendimiento	++	++	-	++
Ruta Agrogastronómica	+++	+++	+++	+++
Festival Familiar Navideño	++	++	++	-
Participación COSEL	+++	+++	-	+++
Capacitación a PYMES	+++	++	-	+++
Red de Comercio Local	+++	+++	+++	+++
Tradición Melcochas de María	++	++	-	-
Festival Gastronómico y Cultural	++	++	++	-
Tamizaje nutricional a niños y niñas del CECUDI	++	-	-	++
Prácticas de higiene	++	-	-	-
Estilos de vida saludable	++	++	-	-
Gestión de residuos	+++	++	-	-
Atención de casos de agua potable	+++	+++	-	+++
Campañas de vacunación	-	++	-	-
Servicio de Nutrición	++	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.
Simbología: ++= principio parcialmente presente, +++= principio totalmente presente, -= principio ausente.

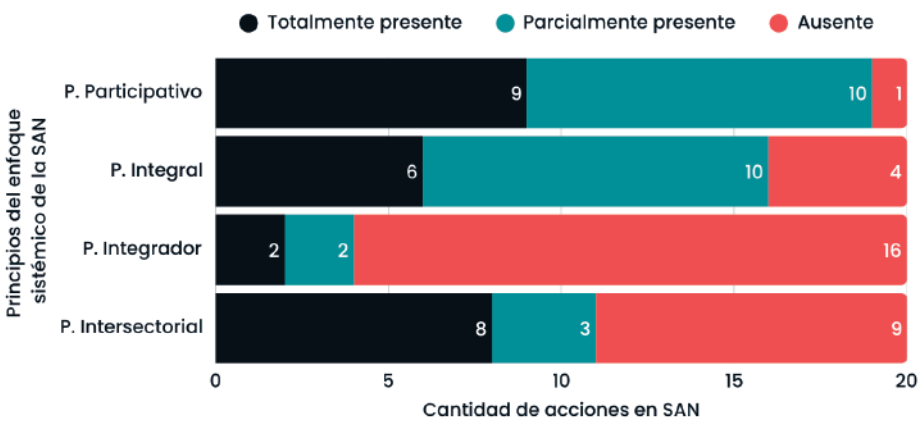
Fuente: Madriz (2024).

Como se observa en la Figura 3, cinco acciones cumplen con el enfoque sistémico de la SAN las cuales son: 1) Planificación Urbana, 2) Ruta Agrogastronómica, 3) Participación COSEL, 4) Red de Comercio Local, 5) Atención de Casos de Agua Potable. De las acciones restantes,

tres de ellas cumplen parcialmente con el enfoque sistémico de la SAN. Es decir, cumplen con dos de los cuatro principios.

La Ruta Agrogastronómica y la Red de Comercio Local –únicas acciones con todos los principios (+++)– emergen como modelos a replicar, pero con respecto a la dimensión técnico-administrativa requieren financiamiento estable y mecanismos de réplica institucionalizados.

Gráfico 4: Distribución de acciones SAN según cumplimiento de los principios del enfoque sistémico en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto San Ramón un Cantón Hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles, año 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Madriz (2024).

Con respecto al principio de participación, el 45% de las acciones muestran altos niveles de cumplimiento, de las cuales se destacan iniciativas como la Red de Comercio Local y la Ruta Agrogastronómica. Mientras que el 50% de estas acciones refieren a un cumplimiento parcial de este principio. Esto se debe a que el peso de estas relaciones aún es de un nivel micro concentrado específicamente en las personas, familias o comunidades de San Ramón.

Sobre el principio integral, según Rodríguez *et al.* (2020), se evidencia una fragmentación en abordajes multidimensionales ya que solamente el 30% de las acciones cumplen totalmente este principio. Por ejemplo, iniciativas como Proyectos de Autogestión y Participación en el COSEL integran múltiples dimensiones, mientras que otras como Prácticas de

Higiene o Tamizaje Nutricional se limitan a intervenciones puntuales reflejando una visión reduccionista del problema.

Con relación al principio integrador, como se comentó en la primera sección de este artículo, este es el principio menos desarrollado; el 80% de las acciones lo tienen ausente. Esto demuestra que no existe una agenda transversal para enfrentar múltiples crisis que pueden ser abordadas desde diferentes pilares de la SAN.

Por último, el principio intersectorial muestra algunos éxitos aislados, pero sin institucionalización. Aquellas acciones especialmente vinculadas a lo productivo – Participación en el COSEL, Red de Comercio Local, Proyectos Productivos entre otras – muestran una intersectorialidad alta debido al trabajo conjunto y de asociación que realizan con instituciones públicas, autónomas, academia, grupos o colectivos, asociaciones, concejos, empresa privada y sociedad civil. Sin embargo, un aspecto a rescatar son las acciones que no tienen una fuerte intersectorialidad ya que se asocian exclusivamente con las personas beneficiadas directamente o con empresa privada para suplir las necesidades faltantes a causa de presupuestos limitados.

3.3.2 Coordinación intradepartamental: ¿Existe articulación entre departamentos?

Otro de los aspectos explorados, que surgieron a partir del grupo focal, corresponde al trabajo dentro del gobierno local por parte de los departamentos. El análisis revela una crítica desconexión entre los departamentos del gobierno local de San Ramón en la ejecución de acciones vinculadas a la SAN. A pesar de que algunos funcionarios (as) participan en múltiples comisiones, las iniciativas carecen de una estrategia unificada, lo que genera duplicidad de esfuerzos, desaprovechamiento de recursos y respuestas inconsistentes a las demandas internas.

Esta fragmentación se agrava por tres factores clave: (1) la dispersión física de las oficinas municipales[5], (2) la falta de mecanismos formales de comunicación entre la administración central (Alcaldía y Concejo

[5] Las oficinas del gobierno local no se concentran únicamente en el Palacio Municipal, sino que varios departamentos se encuentran distribuidos en distintos espacios físicos, incluyendo un edificio adicional ubicado en la planta alta del Mercado de San Ramón y un plantel destinado a los servicios ambientales.

Municipal) y los departamentos técnicos, y (3) la claridad sobre el concepto de SAN para el reconocimiento de acciones que contribuyen con la problemática. Los testimonios recopilados exponen las consecuencias prácticas de esta desarticulación:

"Imagínese que yo he pedido que, por favor, me publiquen alguna de las actividades que nosotros hacemos (…) y nos dicen no, pero ni una foto publican" (MSR1, grupo focal) (…) Por ejemplo, esta red [Red de Comercio Local] tiene el diseño de ese sello "Hecho en San Ramón" (…) tuvimos que valernos de uno de los integrantes de la comisión que es diseñador gráfico (…) porque también tocamos puertas aquí en la Municipalidad y no, entonces, mejor hubo alguien que dice no, no, yo lo hago" (MSR3, grupo focal).

Además, existe una desarticulación entre la administración (Alcaldía, Concejo Municipal, y los diferentes departamentos). Para ello se destaca el siguiente testimonio: "es que somos islas (…) estamos aislados (…) estamos en niditos, porque tal vez estamos en programas. Estamos aislados y más hasta geográficamente verdad vea que cosa más rara entonces también esos son cosas que uno no entiende estamos aislados" (MSR1, MSR3, grupo focal).

3.3.3 Articulación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es un pilar fundamental para el éxito de las políticas de SAN, ya que permite articular recursos, conocimientos y acciones entre diversos actores. La Figura 4 presenta un mapeo de las instituciones vinculadas (1) o no vinculadas (0) a las acciones de SAN identificadas en el gobierno local de San Ramón. Los resultados revelan patrones sobre el grado de articulación entre el municipio y otros actores clave. Uno de los principales patrones es que la sociedad civil es el actor más presente, lo que refleja iniciativas con enfoques más participativos.

Sin embargo, al analizar las respuestas de las personas formuladoras de acciones cabe rescatar que no todas consideran como primordial contar con este tipo de participación. Por ejemplo, dentro de acciones que constituyen un elemento de suma importancia, como Proyectos Productivos, se da principalmente el peso a aspectos financieros: "Diay no es que yo por tener el presupuesto ya lo podría ejecutar yo lo que entiendo pues depende de un presupuesto o si es gratuito (...) No se podría hacer, yo no puedo

comprar la capacitación yo sola, no puedo comprarla sino tengo el presupuesto" (Comunicación personal DE-8).

Otro de los aspectos a señalar en esta articulación es la dependencia de actores no estatales. El 45% de las acciones están vinculadas con empresas privadas, esto como una forma de atraer patrocinios, asesorías para capacitaciones, stands en festivales, etc. Se destaca el bajo involucramiento con las universidades, donde solamente en tres acciones está presente, lo que significa una ausencia en el potencial de investigación y capacitación.

Figura 3: Percepción de los(as) entrevistados(as) sobre la vinculación en las acciones en SAN, identificadas con participación del gobierno local de San Ramón y de otras instituciones/sectores, para el diseño del Plan Piloto "San Ramón: Un Municipio rumbo a Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles", año 2023

Acción en SAN	MAG	AYA	MS	MEP	INDER	Cámara de Comercio	MOPT	UCR - UNA - UNED	Empresa privada	Sociedad civil	MEIC	INA	PANI
Planificación urbana	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
Estudios socioeconómicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Orientación a subsidio de alimentos	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Proyectos Productivos	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0
Proyectos de Autogestión	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Formalización de emprendimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Ruta Agrogastronómica	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Festival Familiar Navideño	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Participación COSEL	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Capacitación a PYMES	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0
Red de Comercio Local	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0
Tradición Melcochas de María	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Festival Gastronómico y Cultural	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Tamizaje nutricional a niños y niñas del CECUDI	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Prácticas de higiene	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Estilos de vida saludable	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Gestión de residuos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Atención de casos de agua potable	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Campañas de vacunación	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Servicio de Nutrición	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0

Fuente: Madriz (2024). Simbología: 1=vinculación presente, 0=sin vinculación.

(Continuación) Figura 3: Percepción de los(as) entrevistados(as) sobre la vinculación en las acciones en SAN, identificadas con participación del gobierno local de San Ramón y de otras instituciones/sectores, para el diseño del Plan Piloto "San Ramón: Un Municipio rumbo a Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles", año 2023 (Parte 2)

Acción en SAN	IMAS	IAFA	CECUDI	INAMU	MINAE	Banca Publica	FUCOGA	Museo Regional SR	Productores (as)	Concejo Municipal	Comité Cantonal de la Persona Joven	Colectivos (MUSADE, Arbol de Esperanza, Casa Pastoral Social)	CONAPAM	CEN-CINAI
Planificación urbana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estudios socioeconómicos	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Orientación a subsidio de alimentos	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Proyectos Productivos	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Proyectos de Autogestión	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Formalización de emprendimiento	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Ruta Agrogastronómica	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
Festival Familiar Navideño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Participación COSEL	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capacitación a PYMES	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Red de Comercio Local	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Tradición Melcochas de María	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Festival Gastronómico y Cultural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Tamizaje nutricional a niños y niñas del CECUDI	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prácticas de higiene	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estilos de vida saludable	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gestión de residuos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Atención de casos de agua potable	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campañas de vacunación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicio de Nutrición	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Madriz (2024). Simbología: 1=vinculación presente, 0=sin vinculación.

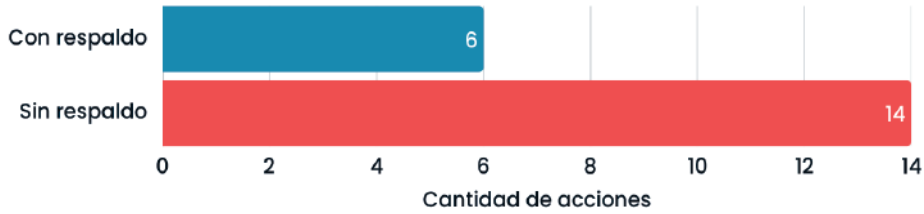
Con respecto a instituciones públicas clave como el Ministerio de Salud (MS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), participan solo en el 40% y 15% de las acciones realizadas desde el gobierno local, respectivamente, a pesar de su implicación tan elevada con la SAN. También se resalta la ausencia de instituciones públicas estrechamente relacionadas con SAN y sistemas alimentarios, como lo son el Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) o instituciones autónomas, como el Consejo Nacional de Producción (CNP),

Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).

Otro de los aspectos clave es que solamente en dos de 20 acciones la participación de productores de agricultura familiar está presente. Lo que muestra una brecha significativa en la inclusión de personas que forman parte de la base del sistema alimentario. La mayoría de las acciones priorizan subsidios, capacitaciones o eventos puntuales y desde un modelo de asistencia social, pero no como una forma de fortalecimiento de la producción local sostenible mediante vinculación de productores. Esto también puede evidenciar que las acciones están concentradas principalmente en el casco urbano de San Ramón, lo que puede dejar fuera a comunidades rurales.

De tal manera, queda en evidencia que las vinculaciones son proyecto-específicas. Por ejemplo, acciones como la Ruta Agrogastronómica y la Red de Comercio Local, a pesar de ser las acciones con un modelo más exitoso, no hay convenios formales con instituciones públicas ni tampoco responden a una política municipal integrada para fortalecer la sostenibilidad de las iniciativas. Como evidencia el Gráfico 5, solo el 25% de las acciones de SAN en San Ramón (5/20) reciben respaldo formal del Concejo Municipal, ya sea mediante asignación presupuestaria, declaratorias de interés o avales institucionales. Este dato refleja una priorización política marginal de la SAN, donde iniciativas clave como la Red de Comercio Local dependen de voluntades individuales y no de acuerdos estructurados.

Gráfico 5: Cantidad de acciones con respaldo formal del Consejo Municipal relacionadas con SAN, en las que participa el gobierno local de San Ramón para el diseño del Plan Piloto "San Ramón: Un Municipio rumbo a Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles", año 2023, según la percepción de los(as) entrevistados(as)



Fuente: Elaboración propia a partir de Madriz (2024).

Asimismo, se logró evidenciar que la mayoría de las vinculaciones con instituciones o relaciones de los grupos y sectores representados es por afinidad de trabajo, no se cuenta con un acuerdo institucional o marco normativo para la conformación de la organización de una acción o proyecto. Dentro de las impresiones se rescata la siguiente: **"**pero diay yo le voy a ser sincero, todo esto que usted me está diciendo, para mi es nuevo. Yo nunca lo había visto, ni en el Concejo. Lo había visto es que date cuenta de la desinformación" (Comunicación personal DE-14).

Dentro de los puntos de análisis, se identificó que la coordinación interinstitucional enfrenta desafíos incluso en espacios creados para ello, como el CCCI. Como señalan actores clave, la reducción en la frecuencia de sus reuniones –de mensuales a trimestrales– ha limitado su eficacia: "(…) se debe fortalecer esa continuidad del CCCI (…) el origen del CCCI es una reunión por mes. Porque cuando pasaron tres meses casi todo está igual" (MSR3, grupo focal).

Además, existe una desconexión entre sus acuerdos y la acción municipal: "hay como un desvinculamiento, entonces, a veces, esas acciones con el que se toman aquí [CCCI] no trascienden, por más esfuerzos que se han hecho (…) para hacerlo intersectorial primero tenemos que trabajar la casa [gobierno local]" (MSR1, MSR3, grupo focal). Esto refleja una dependencia de voluntades individuales, en lugar de mecanismos institucionales sostenibles.

3.3.4 Voluntad política e interés en la agenda municipal

Los resultados revelan una brecha entre lo declarado y lo ejecutado. Por ejemplo, aunque el Plan Piloto de San Ramón un Cantón hacia Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles fue declarado de interés cantonal el 30 de julio de 2021, al momento de esta investigación (2023), las mismas personas entrevistadas desconocían su existencia o alcance, y ningún departamento había incorporado acciones específicas vinculadas a este plan en sus programas operativos.

Estos hallazgos evidencian limitaciones en las capacidades estatales municipales, particularmente en las dimensiones técnico-administrativas y político-relacionales. Por un lado, la ausencia de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas refleja debilidades en la capacidad técnica para implementar, monitorear y evaluar políticas públicas de forma sistemática.

Por otro lado, la desconexión entre las declaraciones formales y la ejecución concreta revela falta de capacidad política para traducir compromisos en acciones prioritarias, asignar recursos consistentes, mantener una coordinación interinstitucional y una voluntad sostenida más allá de los ciclos políticos.

Esto quedó evidenciado dentro del grupo focal, al consultar sobre el interés en el desarrollo del Plan Piloto, así como las acciones analizadas bajo el enfoque sistémico de la SAN. Los testimonios revelan una clara contradicción en la voluntad política municipal: "el asunto es ese seguimiento, el compromiso, que se sostenga en el tiempo. Que no sea nada más para haber ganado (…) A mí me pueden interesar muchas cosas, pero en este momento ¿cuál es prioridad? Comer sano o pagar la deuda" (MSR1, grupo focal).

Sumado a lo anterior, una persona indica que "yo diría que sí, sí interesa (…) es esa continuidad o que realmente se sostenga en el tiempo (…) no es tan prioritario" (MSR3, grupo focal). Por lo que, si bien se establece el interés, se cuestiona la prioridad sobre el tema, así como los resultados que se están generando sobre este Plan Piloto desde que se declaró de interés institucional.

"Lo que me preocupa más de todo esto es que un acuerdo del Concejo, y como acuerdo del Concejo ¿dónde está eso? O sea, en la rendición de cuentas de este año se va a preguntar por esto, pregunto yo. (…) La pregunta es: esto, ¿esta política quién la está ejecutando? o quién le toca ejecutarlo porque esa persona tiene que dar rendición de cuentas. Y en la agenda política, digamos, parte de la agenda política, no, no es la agenda politiquera, que es lo que estamos hablando nosotros es el proceso. La agenda política es las acciones que se toman desde el gobierno local para ejecutar acciones. Y la agenda es la que define las prioridades, en las prioridades de la agenda política de la agenda de la municipalidad de San Ramón, del plan de trabajo de la municipalidad de San Ramón (…) ¿Algún departamento metió algo referente a eso? Según el acuerdo taca taca, taca taca taca taca, se van a implementar las siguientes acciones (MSR1, grupo focal).

Por parte de las personas formuladoras de acciones de los diferentes departamentos se reconoce que debe existir un trabajo articulado dentro de la dimensión político-relación, ya que como apuntan "le digo a la Municipalidad [algún tipo de acción] puede que me diga que no es una necesidad, porque tiene otras prioridades (…) nosotros podemos tener

buenas intenciones [los operativos], pero si la administración no cree en este sistema estamos muy mal, porque vamos a luchar contra el sistema, por decirlo así, los recursos son limitados (…) si no hay coherencia, si no tenemos, si el gobierno, si la alcaldía, si la administración no es parte de estos proceso estamos como avanzando 3 pasos y devolviéndonos 8" (MSR1, grupo focal).

Consideraciones finales

El estudio sobre las capacidades estatales municipales y su impacto en la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en San Ramón, Costa Rica, revela que, aunque existe una base sólida de 20 acciones ejecutadas por el gobierno local y relacionadas con la SAN, solo cinco cumplen plenamente con los principios del enfoque sistémico de la SAN descritos por Zúñiga, Grisa y Coelho-de-Souza (2022). Estas acciones destacadas, como la Ruta Agrogastronómica y la Red de Comercio Local, demuestran potencial al abordar múltiples pilares de la SAN. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas carecen de integralidad, lo que limita su capacidad para generar un impacto significativo en los sistemas alimentarios saludables y sostenibles, así como abordar la multicrisis.

Dentro de la dimensión técnico-administrativa de las capacidades estatales, una de las principales necesidades es la inversión en recursos para el desarrollo de acciones en SAN, una mayor coordinación entre los departamentos municipales que evite la duplicidad de esfuerzos y promueva el uso eficiente de los recursos disponibles. Además, es necesario contemplar espacios relacionales entre las oficinas que desarrollan temáticas afines y la presencia de mecanismos formales de comunicación interna.

Otro hallazgo crítico es el desconocimiento generalizado sobre la SAN entre las y los formuladores de políticas. Esto evidencia la necesidad de implementar programas de capacitación y sensibilización. La escasa internalización del enfoque SAN entre los actores locales refleja un desafío estructural: sin comprensión conceptual, las capacidades técnicas y políticas se diluyen. Esto exige intervenciones no solo normativas, sino de concientización, profesionalización y gobernanza multinivel.

Este vacío de conocimiento dificulta el diseño e implementación de acciones alineadas con abordajes sistémicos, así como la ejecución de acciones que pueden llegar a ser superficiales (puntuales) o

descontextualizadas. A su vez, al no contar con una PNSAN, agravan esta situación ya que su expiración y la falta de un nuevo marco puede generar mayor desconexión pues los gobiernos locales no están alineados con directrices nacionales.

De tal forma, las acciones en SAN con modelos o estructuras deficientes se pueden relacionar con la falta de profesionalización técnica en los departamentos municipales responsables, a una coordinación intradepartamental frágil y a recursos poco diversificados y escasos.

En cuanto a la dimensión político-relacional, el estudio revela la importancia de contemplar una priorización de la SAN en la agenda municipal. En este caso, para que el Plan Piloto declarado de interés cantonal en 2021 sea incorporado de manera efectiva en los programas operativos de los departamentos. Asimismo, la coordinación con instituciones clave, como el Ministerio de Salud y el MAG, es limitada, y las alianzas con actores no estatales, como empresas privadas y universidades, son necesarias y requieren de formalización.

Finalmente, se destaca la importancia de institucionalizar la SAN mediante políticas municipales específicas, formalización de unidades especializadas, fortalecer las capacidades técnicas de las y los funcionarios y garantizar un financiamiento estable para las acciones prioritarias. Además, se recomienda establecer sistemas de monitoreo y evaluación para medir el impacto de las iniciativas y ajustar las estrategias según los resultados obtenidos.

Referencias

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J.; MISTREE, D. (Eds.). *States in the developing world*. Cambridge University Press, 2017. https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures* (MERIT Working Paper No. 2013-053). United Nations University – MERIT, 2013.

DECRETO EJECUTIVO Nº 31714. *Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición*. República de Costa Rica, 2003.

ECHEVERRÍA, A. [Municipalidad de San Ramón C.R.]. (11 mayo de 2022). *El Sr. Hermelink Chinchilla, Presidente del Concejo Municipal y el Sr. Alfredo Echeverría, Presidente y Cofundador del Instituto Mundial de la Gastronomía Sostenible, presentan el*

Plan Piloto "San Ramón un cantón hacia sistemas alimentarios sostenibles y saludables", 2022. [Descripción audiovisual]. Facebook. https://fb.watch/s1SxqM382P/.

ESTADO de la Nación. Marco normativo e institucional para la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica [Diapositivas de PowerPoint]. Programa Estado de la Nación, 2023.

EVANS, P. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995. https://doi.org/10.1515/9781400821723.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

GIDDENS, A. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. University of California Press, 1979. http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-16161-4.

GOMIDE, A.; MARENCO, A. *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. IPEA, 2014.

GOMIDE, A. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura, 20*(1), p. 3-12, 2017. https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2018.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. UFRGS Editora, 2021. https://hdl.handle.net/10183/236393.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), p. 1.495-1.510, 2021. https://doi.org/10.1086/715066.

HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C.; BAPTISTA, P. *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw Hill Interamericana Editores, 2014.

INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* [State capacity and democracy: institutional arrangements of public policies]. Ipea, 2014.

JESSOP, B. Bringing the state back in (yet again): Reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology*, 11(2), 2001.

LE COQ, J.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina* (1ª ed.). E-paper, 2021.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State Capacity as Power: A Conceptual Framework. (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Department of Political Science, Lund University, 2016.

LUTZ, M. Healthy sustainable food patterns and systems: A planetary urgency. *Medwave, 21*(7), e8436, 2021. https://doi.org/10.5867/medwave.2021.07.8436.

MADRIGAL, A. [Municipalidad de San Ramón C.R.]. *La mañana del viernes se llevó a cabo el Acto de apertura del "Instituto Mundial de la Gastronomía Sostenible" (WISG) y la presentación de la iniciativa del plan piloto (...).* [Descripción audiovisual]. Facebook, 17 julio de 2021. https://fb.watch/s1QVtbD-hL/.

MADRIZ, A. Propuesta de acciones de seguridad alimentaria y nutricional desde un enfoque sistémico que sirva de insumo para el diseño del "Plan piloto San Ramón un cantón hacia sistemas alimentarios saludables y sostenibles" año 2023. [Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica], 2024.

MALUF, R.; BURLANDY, L.; CINTRÃO, R.; JOMALINIS, E.; CARVALHO, T.; TRIBALDOS, T. Sustainability, justice and equity in food systems: Ideas and proposals in dispute in Brazil. *Environmental Innovation and Societal Transitions,* 45, 2022. https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.10.005.

MANN, M. *The Sources of Social Power: Volume 1: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press, 1986. https://doi.org/10.1017/CBO9780511570896.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,* 2017. https://doi.org/10.1590/001152582017141.

PATTON, M. *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3ª ed.). Sage Publication, Inc., 2002.

PAZINI, L.; ZIOLKOWSKI, T. *Empregando capacidades estatais nos municípios:* o planejamento como instrumento de capacidades. Brasília: Enap, 2024.

RAMÍREZ ROLDÁN, J. D.; SANABRIA CHACÓN, Á.; DÍAZ PÉREZ, D. Prehistoria de la seguridad alimentaria, generalidades y periferias: Costa Rica 1950-1970. *Revista Herencia*, 2019.

RAVAROTO, N. M.; NAJBERG, E. Governança, Sistemas e Capacidades Estatais: Perspectivas de Inter-relações para Estudos no Campo da Administração Pública. *Revista de Gestão e Secretariado (GeSec)*, 16(5), e4823, 2025. https://doi.org/10.7769/gesec.v16i5.4823.

RODRIGUES, A. X.; FERREIRA, M. A. M.; ARAÚJO, J. M. de; SILVEIRA, S. F. R. Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. *Revista de Economia e Sociologia Rural,* 62(4), 2024. https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.277213.

RODRÍGUEZ, S.; FERNÁNDEZ, X.; COELHO-DE-SOUZA, G. Multidimensionalidad de la seguridad alimentaria y nutricional en el espacio rural de Costa Rica. *Agroalimentaria*, 26(51), 2020.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 2021. https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938.

SILVA, D. H. A. da. *Capacidades estatais e a política de Segurança Alimentar e Nutricional:* Uma análise das ações dos governos estaduais da região Nordeste no cenário de pandemia (Tesis de maestría, Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional). João Pessoa, Brasil, 2021.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, 1979. https://doi.org/10.1017/CBO9780511815805.

SOUZA, C. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. Brasilia: Enap, 2024.

ZÚÑIGA, M. *Enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar* [Tesis de doctorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul], 2019.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, M.; GRISA, C.; COELHO-DE-SOUZA, G. Gobernanza de estrategias bajo el enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional. *Agroalimentaria*, 27(53), 2022.

Políticas de desarrollo rural contrapuestas, regulación municipal alternativa en una comuna agroecológica, hegemonía y capacidad estatal en el Estado neoliberal en Chile

Cristian Alarcón

Introducción: "Una sola estrategia de desarrollo que apunte hacia el desarrollo de territorios"

"Visión: Proyectar una comuna moderna, líder en la provincia del Punilla en educación, progreso material, económico y social, fortaleciendo la identidad cultural y consolidando el modelo agroecológico como eje principal del desarrollo de San Nicolás y de todas sus comunidades".

(Página oficial de la Ilustre Municipalidad de San Nicolás, Chile)

La visión institucional de la Municipalidad de San Nicolás en el sur de Chile y el rol central de un modelo agroecológico como eje principal del desarrollo comunal no pueden entenderse sin considerar la acción individual y colectiva de quienes han hecho posible, política y materialmente, la implementación de procesos sociales para llevar a cabo transiciones hacia la agroecología a nivel predial y territorial en la comuna. Cristian Pavez –quien falleció hace tres años–, que en su calidad de encargado de Desarrollo Rural de la Municipalidad jugó un rol fundamental en la consolidación del modelo agroecológico en la comuna de San Nicolás, me explicó, en una entrevista realizada el año 2010, que un tema clave en la comuna era evitar que las plantaciones de monocultivos forestales ocuparan tierras agrícolas.

Cuando nuevamente lo entrevisté el año 2019 su trabajo ya era reconocido ampliamente por haber contribuido no solo a darle sentido y proyección al proyecto agroecológico de la comuna, sino que también por la implementación práctica de iniciativas locales para el desarrollo de la

agroecología. Al finalizar aquella entrevista, le hice una pregunta abierta en los siguientes términos: "¿Quieres agregar algo que te parezca super relevante en lo que hemos conversado y que tal vez te gustaría compartir?". La primera parte de su respuesta fue la siguiente: "Mira, yo simplemente quería destacar que este modelo agroecológico es una herramienta fundamental para la realidad que estamos viviendo de cambio climático […] Primero, el plan comunal; que todos los municipios adhieran a un plan, que desarrollen, diseñen, su plan comunal. Una sola estrategia, no varias estrategias que apuntan hacia rubros, una sola estrategia de desarrollo que apunte hacia el desarrollo de territorios, no de rubros. Cada territorio tendrá sus propios objetivos. Segundo, cómo generamos esa organización territorial para después llevarla a la estrategia comunal y armar todo el esquema organizativo que permita implementar esa estrategia".

En su respuesta, tanto la cuestión del territorio como la definición de objetivos para el territorio, se relaciona intrínsecamente con la estrategia comunal y un esquema organizativo para la implementación de un proyecto territorial agroecológico. Desde la introducción del Plan de Desarrollo Comunal del año 2007, donde la agroecología aparece en conjunto con el trabajo que ya realizaban los comités campesinos por la agroecología en la comuna, la implementación de un modelo agroecológico comunal –que más adelante explicaré en detalle– se ha materializado, en parte, a través de documentos regulatorios emanados desde la municipalidad, y que han buscado alcanzar objetivos de regulación a nivel comunal; y también mediante la práctica de profesionales trabajando en la municipalidad en conjunto con productores y productoras locales. En ese sentido, esta estrategia agroecológica muestra la confluencia de acciones individuales y grupales que se colectivizan en pos de un proyecto de transformación rural territorial y transición agroecológica. Lo anterior implica institucionalizar la visión agroecológica en el espacio comunal, utilizando las limitadas facultades y capacidades para la acción municipal en Chile. Se trata, en otras palabras, de permear un proyecto agroecológico en los distintos territorios de la comuna y, además, establecer una orgánica de trabajo basada en el conocimiento profesional y en la organización y conocimiento de campesinas y campesinos y de productores y productoras, quienes con su trabajo conjunto hacen posible la mantención del modelo agroecológico en el tiempo y a través del territorio comunal.

El año 2017 la Municipalidad de San Nicolás se declaró una municipalidad agroecológica a través de un decreto alcaldicio, culminando de ese modo una etapa del proceso colectivo de construcción de una política comunal por la agroecología. Ese decreto alcaldicio fue seguido por una ordenanza municipal el año 2022, el cual entregó orientaciones regulatorias y un marco normativo más detallado y amplio para la agroecología. La ordenanza de 2022, además de posicionar el rol de la agroecología en el desarrollo de la agricultura y la producción de alimentos en los predios y los territorios de la comuna, también entrega una orientación que abarca otras de las funciones administrativas de la municipalidad, como por ejemplo, la educación y la prestación de servicios de salud. La comuna, que hoy en día es ampliamente conocida por el Modelo Agroecológico de San Nicolás, se convirtió no solo en la primera en declararse una comuna agroecológica en Chile, sino que, a partir de la consolidación del modelo agroecológico, se puede entender en la actualidad como un faro territorial agroecológico.

Un aspecto importante del Modelo Agroecológico de San Nicolás es proveer un espacio para el intercambio de experiencias respecto a la agroecología, y también la discusión sobre los nuevos desafíos para territorios rurales a nivel regional. La comuna de San Nicolás es parte de la Provincia de Punilla, que a su vez integra la Región del Ñuble. Esta región se caracteriza, en gran medida, por el desarrollo de los agronegocios y el desarrollo forestal industrial estrechamente vinculado a la exportación de productos forestales. Lo anterior ha traído una serie de problemas y conflictos socioambientales, junto con desafíos para la gestión de recursos locales en un contexto de sequías y eventos extremos como los incendios forestales de gran magnitud que han afectado a la comuna y la región durante los últimos años. Frente a estos acontecimientos, el proyecto agroecológico de San Nicolás se convierte en una respuesta ante los nuevos hechos catastróficos en el territorio, incluyendo los incendios forestales y sequías, además de los conflictos socioambientales generados a partir de las plantaciones forestales y las consecuencias del cambio climático. Respecto a lo señalado, el Modelo Agroecológico de San Nicolás es un caso relevante para analizar y discutir una serie de temas que atraviesan la literatura académica sobre desarrollo rural y la capacidad municipal para intervenir ante los desafíos socioambientales del presente.

Tomando en cuenta lo ya expuesto, los objetivos de este capítulo son tres. El primer objetivo es analizar y discutir el Modelo Agroecológico de

San Nicolás respecto a las nuevas cuestiones teóricas relacionadas con los diversos enfoques sobre el desarrollo rural y sus transformaciones en las últimas décadas (Álvarez, 2022; Guinjoan *et al*., 2016; Kay, 2001; Bengoa *et al.,* 2007; Schneider; Escher, 2011). El segundo objetivo es analizar y explicar el Modelo Agroecológico de San Nicolás y problematizar la relación entre política pública y desarrollo rural en contextos donde, a pesar de encontrar limitaciones y problemas estructurales para impulsar procesos de desarrollo social, las autoridades municipales implementan de todos modos mecanismos regulatorios para lograr ciertos objetivos de desarrollo a nivel local (Andersson *et al*., 2009; Brugué; Gomà, 1998; Pérez; Navarro, 2005; Thompson, 2021; Varela, 2015). Finalmente, el tercer objetivo del capítulo es analizar la relación entre política y agroecología (Altieri; Toledo, 2011; González De Molina *et al*., 2019) con relación a la posibilidad de generar políticas públicas comunales en contextos de capacidades estatales del Estado nacional (Ver textos compilados en Chudnovsky, 2015; Zimmermann *et al*., 2024) y la cuestión de la hegemonía en el Estado neoliberal (Alvarado, 2019; Cubillos, 2019; Murray, 2002; Peck, 2004).

En la siguiente sección, y antes de presentar con más detalle el Modelo Agroecológico de San Nicolás, desarrollaré sumariamente los principales elementos para la elaboración de un marco conceptual que permita profundizar el análisis y la explicación de este modelo comunal agroecológico. En este contexto, me interesa orientar el marco conceptual hacia el análisis de la forma en que se lleva a efecto un proyecto alternativo de desarrollo rural, y su proyección política en términos de desarrollo territorial que se contrapone a las orientaciones hegemónicas para el desarrollo rural que permean la utilización de las capacidades estatales en el Estado neoliberal en Chile.

1. Marco conceptual

La idea inicial del marco conceptual propuesto es la siguiente: El análisis empírico y conceptual del desarrollo rural debe distinguir las políticas públicas estatales impulsadas por los gobiernos centrales, por un lado; y por otro, los procesos contrapuestos impulsados por diferentes actores, incluyendo movimientos políticos y sociales, opositores a las políticas públicas impulsadas desde los gobiernos centrales y, en ciertos casos, impulsados por políticas públicas comunales y municipales de desarrollo rural.

Esta contraposición se puede ver, como en el caso de estudio, cuando las políticas públicas a nivel municipal se orientan a contrarrestar los efectos de una política nacional de desarrollo rural. Para el caso de Chile, y pese a ello es posible observar que durante los últimos años ha crecido la preocupación por los déficits, los problemas y los conflictos asociados a las políticas nacionales de desarrollo rural en el país, el hecho es que, en la práctica, la política de desarrollo rural nacional se caracteriza por objetivos que fomentan el modelo agroexportador basado en monocultivos industriales y la producción agrícola a gran escala bajo las premisas ideológicas neoliberales de ventajas comparativas y competitivas. De ese modo, las políticas de desarrollo rural nacional se han inclinado claramente a favorecer el sector agroindustrial y forestal exportador, reproduciendo mecanismo de dependencia en los mercados globales. Por otro lado, recientemente se ha intentado en forma incipiente el fomento de otras propuestas con relevancia para el desarrollo rural, como la agroecología y la agricultura campesina familiar (Gobierno de Chile, 2023) buscando acomodar la política pública a dos orientaciones y visiones contrapuestas en relación al desarrollo rural.

2. Políticas de desarrollo rural contrapuestas

En atención a lo anterior, podemos sostener que las políticas de desarrollo rural contrapuestas en Chile implican diferentes dimensiones en la lucha por el sentido del desarrollo a nivel territorial en zonas rurales, lo que sigue siendo una cuestión política central en el país. Esta cuestión política se traduce, entre otras cosas, en la disputa por contar con capacidades de regulación y acceso a recursos para implementar políticas de desarrollo rural alternativas con relación a las políticas agrarias y rurales impulsadas por los gobiernos centrales en el país. A su vez, y considerando lo que se ha entendido como "la política de las políticas públicas" (Medellín Torres, 2004; y ver también Oszlak, 2006), las políticas públicas formuladas a través del uso del poder estatal en el Chile actual no se pueden entender sin considerar el rol de la hegemonía neoliberal en la formulación del contenido y orientación general de las políticas públicas, y la capacidad estatal para implementar políticas públicas neoliberales. En ese sentido, es importante considerar que, en términos globales, las políticas de desarrollo rural se relacionan intrínsecamente con corrientes de pensamiento de economía

política, cuya aplicación práctica pasa por las relaciones de poder a nivel estatal y a nivel regional, y que operan tanto en la definición de los objetivos del desarrollo rural, como en los mecanismos prácticos para guiar, gobernar y encausar los procesos de transformación rural. Sin el ánimo de abarcar esta larga historia conceptual y también material del desarrollo rural, me interesa resaltar que, si bien es cierto, desde finales del siglo pasado la cuestión del desarrollo sostenible ha implicado discursivamente un enfoque hacia una mayor participación en la formulación de políticas púbicas rurales, tanto en Chile como en otros países, los objetivos declarados en el sentido de entregar a las comunidades formas de participación en la denominada gobernanza ambiental, se encuentran estructuralmente limitadas. Por otro lado, desde el objetivo de la reducción de la pobreza, eje central histórico para las políticas de desarrollo rural, y que sigue siendo importante, durante las últimas décadas han surgido enfoques donde, por ejemplo, el emprendimiento económico individual, en términos de desarrollar economías rurales competitivas y sectoriales, se relaciona con nuevos conceptos, como es el caso del desarrollo rural territorial (Berdegué, 2019; Schejtman; Berdegué, 2004).

Asimismo, objetivos establecidos en acuerdos internacionales, como los objetivos de Desarrollo del Milenio y que luego dieron lugar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030, se han traducido en elementos contradictorios de la política de desarrollo rural nacional. Para el caso chileno, es importante considerar la participación del país como miembro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y la forma en que la definición de la OCDE sobre un nuevo paradigma rural ha tenido impactos en el país. Para la OCDE, y con el objetivo de establecer nuevos sectores prioritarios para las políticas de desarrollo rural, la agricultura (que en términos de la OCDE sería el sector estratégico principal del viejo paradigma rural) dejó de ser considerada con el sector estratégico más importante del desarrollo rural (OCDE, 2006). En consecuencia, y a partir de un cambio que, por un lado, reconoce las transformaciones rurales de las últimas décadas y, por otro, es el resultado de ideologías económicas normativas en el seno de OCDE, el nuevo paradigma rural incorpora como sectores estratégicos dentro de las políticas de desarrollo rural otros tipos de actividades económicas, tal como el turismo, la manufactura en zonas rurales, la producción de servicios ambientales, etcétera. La propuesta de la OCDE transforma también el

sentido de los mecanismos para favorecer estos sectores estratégicos, pasando desde un foco en subsidios al fomento de la inversión y, en términos de actores, se genera un cambio en el cual, desde un foco en los gobiernos nacionales y los agricultores y agricultoras en la política rural, se fomenta el uso de nuevos mecanismos de gobernanza. Este cambio político e ideológico se encuentra estrechamente vinculado al énfasis en tipos de gobernanza basadas en incorporación de actores públicos y privados como actores estratégicos en esta nueva idea de desarrollo rural propuesta por la OCDE. Por otro lado, en términos de objetivos económicos, en vez de considerar a los predios como lugares desde donde se tendría que desarrollar la competencia, se habla ahora de la competitividad de áreas rurales en general, enfatizando la necesidad de una valorización ampliada de los recursos locales, abriendo estos territorios a la inversión y a los nuevos mecanismos de gobernanza. En este sentido, uno también puede reconocer cómo –desde los ideales de desarrollo rural ligados a la reforma agraria de los años cincuenta, sesenta y setenta en Latinoamérica– se produjo un movimiento conceptual hacía ideas de desarrollo rural que tienen entre sus objetivos aumentar la productividad y focalizar el acceso a servicios y bienes públicos. Recientemente, el impacto de la privatización, la desregulación financiera y la competencia internacional en el contenido de las políticas de desarrollo rural se relaciona con el surgimiento de un enfoque al desarrollo rural que podría entenderse en términos de "desarrollo rural competitivo" (Suescún, 2020).

Como lo señala Elena Álvarez (2022), si bien los paradigmas para el desarrollo rural de los años sesenta estaban dominados por las teorías del desarrollo dualista y el objetivo del desarrollo de mercados capitalistas para la producción agrícola integrada a los mercados nacionales a través de las políticas de desarrollo rural, esfuerzos recientes por generar políticas públicas de desarrollo rural se orientan a compatibilizar el desarrollo rural con las transformaciones de los mercados globales. En este contexto, las políticas de desarrollo rural promovidas por agendas internacionales, y que a menudo fracasan en su intento por contrarrestar los conflictos asociados al desarrollo capitalista de la agricultura, conllevan la búsqueda de nuevas políticas públicas específicas para enfrentar los desafíos del desarrollo rural. De ese modo, las disputas por el contenido de las políticas públicas rurales mantienen su importancia en tanto actividad estatal, y reflejan las relaciones de poder político dentro del Estado nacional. En el caso chileno, a través de

su revisión de políticas públicas rurales, la OCDE ha sido altamente influyente y ha contribuido a mantener la hegemonía del modelo agroexportador en el país. De hecho, la nueva Política de Desarrollo Rural en Chile (2020) considera muchas de las sugerencias y propuestas contenidas en la revisión de la política pública rural en Chile realizada en el año 2014, y muchos de los objetivos de aquello que la OCDE denomina un nuevo paradigma rural se encuentran plasmados en la política pública de desarrollo rural en Chile. Podemos ver lo anterior tanto en uno de los principios como en uno de los ejes sobre los cuales se articula la nueva Política Nacional de Desarrollo Rural en Chile:

> Principios: […] Dinamización productiva y competitividad territorial: contribuye a fortalecer la inversión y productividad, la generación de oportunidades laborales, y el emprendimiento e innovación.
>
> […] política de Desarrollo Rural en Chile Eje 4. Redes e infraestructura estratégica (Las cuales pueden ser públicas o privadas).
>
> 4.2. Promover el desarrollo de servicios de infraestructura pública nacional de carácter estratégico: vial, portuaria, aeroportuaria y pasos fronterizos, que fortalezcan la competitividad de los territorios rurales, incrementando la conectividad y el flujo de personas y bienes, tanto dentro como fuera del país, resguardando la soberanía nacional y fomentando el turismo (Gobierno de Chile, 2020).

Ahora bien, al inicio de esta sección propuse que es importante reconocer que en contextos donde autoridades locales también intervienen en el desarrollo rural, es posible identificar situaciones que podemos entender en términos de políticas públicas contrapuestas de desarrollo rural. Lo anterior surge porque, y en paralelo a la acción y capacidad de los gobiernos centrales para llevar adelante un tipo de desarrollo rural orientado hacia el mercado global, la competencia y la competitividad, y la especialización en distintas áreas de Chile, es también un hecho observable que muchas municipalidades rurales buscan alternativas a esta política nacional de desarrollo rural. En ese contexto, en Chile las posibilidades y límites para la regulación y administración municipal alternativa se encuentran reguladas dentro de los marcos normativos de un Estado nacional y el poder del gobierno central según los principios básicos de la Constitución.

Sin embargo, las alternativas municipales para desarrollar políticas municipales de desarrollo rural no son homogéneas, y muchas veces

arrancan de la realidad rural de esos territorios, como sucede, por ejemplo, en los casos de municipalidades que a través de sus planes de desarrollo comunal realzan el turismo basado en la existencia y conservación de bosques nativos en sus comunas, y otras, como en el caso de la Municipalidad de San Nicolás, que plasman en sus planes de desarrollo comunal una visión alternativa para la agricultura local.

En este último caso, el desafío es fomentar nuevamente la agricultura y la producción de alimentos en los territorios locales, pero a través de una apuesta y propuesta por el desarrollo agroecológico. Por lo tanto, desde la visión nacional de desarrollo rural a las distintas visiones locales de desarrollo rural, uno puede identificar con facilidad cómo estas políticas de desarrollo rural se contraponen. Dada la existencia de una importante generación de política pública del Estado nacional para el desarrollo rural, incluir los elementos hegemónicos del modelo agroexportador neoliberal es clave para el análisis. En este contexto, es importante considerar críticamente el rol que juega la existencia de un cuerpo normativo que expresamente se denomina Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR). En primer lugar, es un hecho que el desarrollo rural no se agota en un solo cuerpo normativo nacional. Al contrario, en tanto una práctica y un proceso con distintos referentes normativos, incluyendo, por ejemplo, las políticas agrarias, forestal y de aguas, el análisis del desarrollo rural requiere ir más allá de los términos de la política pública nacional de desarrollo rural. Para profundizar en lo anterior, es importante elaborar el modo en que la cuestión de las capacidades estatales se entrelaza y enmarca en un contexto donde visiones sobre desarrollo rural se contraponen y entran en una disputa territorial y otra por la hegemonía a nivel regional.

3. Capacidades estatales, hegemonía y el Estado neoliberal

Con el fin de elaborar algunas perspectivas conceptuales para el análisis de los procesos mediante los cuales las capacidades estatales se entrelazan y enmarcan en la contraposición de proyectos divergentes de desarrollo rural, me parece importante vincular analíticamente las disputas territoriales en torno al desarrollo rural, con la problemática de la hegemonía en el despliegue de la acción estatal a nivel regional en el contexto del Estado neoliberal en Chile. De ese modo, y tomando como punto de partida el problema de la hegemonía, propondré un análisis en términos de hegemonía y capacidades estatales en el Estado neoliberal en Chile. Como ha sido

ampliamente documentado, Chile tiene uno de los Estados nacionales que históricamente se han conocido como Estados neoliberales. David Harvey (2007), por ejemplo, al reconstruir la matriz ideológica y económica del proyecto neoliberal, colocó a Chile junto a Estados Unidos, Inglaterra y China como los países donde el desarrollo de políticas neoliberales se incubaron, impusieron y luego se exportaron hacia el resto del mundo. En el caso chileno, el poder militar y económico que poseía la Junta Militar y los actores civiles que la apoyaban se utilizó para imponer este tipo de políticas públicas neoliberales. Lo anterior tuvo un impacto profundo en las zonas rurales del país, asegurando y construyendo territorios para la implementación del modelo agroexportador. Pese a que ese proceso histórico ha tenido ciertos matices en términos de implementación de políticas neoliberales en los últimos años, lo que uno puede sostener es que la hegemonía del modelo agroexportador opera a través de las capacidades estatales del Estado neoliberal en Chile. En este sentido, quisiera en forma más explícita traer a la discusión una de las perspectivas sobre la hegemonía desarrollada por Gramsci, donde la cuestión de la hegemonía dice relación con territorios diferenciados dentro de un Estado nacional. En su reflexión sobre las regiones del norte y el sur de Italia en los *Cuadernos de la cárcel*, Gramsci reflexiona sobre lo anterior en los siguientes términos:

> Norte y Sur. La hegemonía del norte habría sido «normal» e históricamente benéfica, si el industrialismo hubiese tenido la capacidad de ampliar con un cierto ritmo sus cuadros para incorporar constantemente nuevas zonas económicas asimiladas. Entonces esta hegemonía hubiera sido la expresión de una lucha entre lo viejo y lo nuevo, entre lo progresista y lo atrasado, entre lo más productivo y lo menos productivo; se hubiera dado una revolución económica de carácter nacional (y de amplitud nacional), aunque su motor hubiera sido temporal y funcionalmente regional. Todas las fuerzas económicas habrían sido estimuladas y a la diferencia hubiera sucedido una unidad superior. Pero no fue así. La hegemonía se presentó como permanente, el contraste se presentó como una condición histórica necesaria por un tiempo indeterminado y por lo tanto aparentemente «perpetua» por la existencia de una industria septentrional (Gramsci, 1981).

Como se ha reconocido ampliamente en la literatura (Jessop, 1997; Kipfer, 2013), la dimensión espacial y geográfica en Gramsci resulta fundamental para entender la cuestión de la hegemonía. En el análisis de Gramsci en torno a la relación norte y sur en la Italia de su época, la hegemonía es un proceso que implica, por sobre todo, la materialización de una ideología a nivel regional y territorial y, además, tiene relación con la

actividad económica en las distintas regiones dentro del Estado nacional. En ese sentido, la cuestión de la hegemonía dentro de un Estado neoliberal, como nos muestra el caso de Chile, radica en pensar la consolidación del neoliberalismo postdictadura, y la capacidad estatal especifica del Estado neoliberal en ese contexto, en términos de proceso hegemónico para imponer políticas públicas económicas neoliberales en las distintas regiones del país. En ese aspecto, la utilización práctica de capacidad estatal ha ido a la par con un proceso de producción y de imposición de hegemonía en zonas donde la tendencia a la penetración incesante de la acumulación capitalista se encuentra también con alternativas. Es ahí donde emergen relaciones analizables en los términos utilizados por Gramsci, donde distintas formas de producción disputan territorios, y donde además distintos sentidos a la producción local se enfrentan. En estos contextos, la hegemonía no penetra y simplemente deja sin existir lo que en Gramsci se entiende como lo viejo.

Sin entrar a discutir ciertas cualificaciones de Gramsci en relación con lo viejo y lo nuevo, y el rol que tenía en su tiempo la capacidad del sector industrial del norte de Italia para transformar las áreas rurales del sur de Italia, me importa resaltar que, para efectos del análisis, esta relación que es territorial, social y material en torno a la producción en zonas rurales es obviamente también una relación política e ideológica. La hegemonía, como Gramsci lo entendía, es básicamente un resultado del proceso de lucha política e ideológica. En ese sentido, el caso chileno muestra un proceso de despliegue de un proyecto hegemónico en zonas rurales del país, y en ese sentido, las capacidades estatales operan tanto en el plano material de la producción como en el plano de reproducción hegemónica de la ideología neoliberal. Ahora bien, y como lo señalé anteriormente, es importante considerar que, como todo proyecto hegemónico, la capacidad estatal para imponer, acentuar y profundizar el neoliberalismo en Chile es un proceso que no solo encuentra distintas formas de resistencia, sino que también opera en contextos donde surgen alternativas locales y donde se construyen otras formas, otros fines y otros significados para el desarrollo rural. En ese contexto, resulta especialmente relevante aproximarse a los procesos mediante los cuales las municipalidades usan su capacidad de regulación y administración dentro del marco estatal para, en algunos casos, contraponer los intereses locales a los intereses canalizados a través de la política pública del Estado nacional.

4. Regulación municipal alternativa y política pública comunal

Junto a la problemática de la capacidad estatal en el contexto del Estado neoliberal en Chile, me parece importante analizar el modelo agroecológico de San Nicolás con relación a las posibilidades y límites para la regulación y administración municipal alternativa en los marcos de un Estado nacional y un gobierno central establecidos en la Constitución. Es reconocido en la literatura sobre las municipalidades en Chile que, a pesar de cumplir un rol fundamental en la administración del Estado, donde se consideran como órganos de la administración del Estado nacional, y no obstante de tener facultades en una serie de áreas del desarrollo local, sus capacidades de regulación son bastante limitadas (Navarrete, 2019). Además, frente a la legislación nacional, la regulación municipal se encuentra en un plano jerárquico inferior a la regulación definida a nivel nacional. Básicamente, como la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades lo disponen, la función de las municipalidades es administrativa. Sin embargo, y como lo ha señalado el historiador Gabriel Salazar, históricamente en Chile la capacidad municipal se ha reducido habitualmente a la administración de servicios públicos (Salazar, 2022). Ahora bien, y partiendo precisamente de una facultad legal de administración, existen también ejemplos recientes donde municipalidades han implementado políticas públicas alternativas, como en el caso de las farmacias populares gestionadas por municipalidades a lo largo de Chile. En ese sentido, documentos oficiales han reconocido que los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) adoptados por las municipalidades en Chile constituyen formas de política pública para la administración local de la comuna. Por ejemplo, en la metodología para la elaboración de PLADECOS del Ministerio de Planificación y Cooperación del año 2023 leemos:

> "Los PLADECO deben reconocer las prioridades y requerimientos de los habitantes de la Comuna, transformándolos en políticas y programas concretos, destinados a facilitar la toma de decisiones y guiar las actuaciones e inversiones, estableciendo una estrategia clara para dar cumplimiento a los objetivos y metas, mediante una eficiente coordinación con los organismos públicos y privados que poseen competencias e inciden en el desarrollo local" (Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile, 2003, p. 9).

Como lo veremos a continuación, el Modelo Agroecológico en la Municipalidad de San Nicolás plasmado en el PLADECO del año 2015, es un ejemplo de cómo un proyecto alternativo de desarrollo rural se materializa

en tanto política pública municipal, en un contexto de limitades capacidades de regulación a nivel territorial, proponiendo un modelo agroecológico que se contrapone con la orientación general de la política agrícola hegemónica en Chile durante las últimas décadas. Aunque con matices, esa orientación general de la política rural en Chile se condensa en los siguientes objetivos establecidos como la misión del Ministerio de Agricultura durante el pasado Gobierno: "Nuestra misión es fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria de Chile, a través del impulso de un sector agroalimentario y forestal competitivo, sustentable, innovador y moderno, comprometido socialmente con el desarrollo regional y rural" (https://www.gob.cl/ministerios/ministerio-de-agricultura/, 10/03/2026). La primacía "de un sector agroalimentario y forestal competitivo, sustentable, innovador y moderno" es concebida acá en tanto un proceso para lograr desarrollo rural y regional, definiendo a su vez ciertos parámetros productivos en los territorios rurales. En este contexto, la estrategia agroecológica de la Municipalidad de San Nicolás, como proceso que involucra las dimensiones técnicas y administrativas, y político-relacionales que caracterizan las capacidades estatales (ver Zimmermann *et al*., 2024), se materializa en la formulación de una política pública local territorial para la agroecología en el espacio comunal. Reconocer, entonces, este tipo de política pública local con relación a las capacidades estatales del Estado nacional abre el terreno para profundizar el análisis del proceso político y contingente mediante el cual distintas políticas públicas de desarrollo rural se contraponen material e ideológicamente, y en ese proceso atravesado y constituido por relaciones de poder, la idea misma del territorio se construye (Mançano Fernandes, 2013).

5. La primera comuna agroecológica en Chile: proyecto, práctica y proyección territorial[1]

Considerando zonas rurales y urbanas, la población de la comuna de San Nicolás alcanza los 15.000 habitantes, siendo mayoritariamente rural. El proyecto de un modelo agroecológico en la Municipalidad de San Nicolás

[1] En lo que sigue, además de entrevistas y visitas a terreno en la comuna de San Nicolas desde el año 2010, utilizo información entregada por profesionales del Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de San Nicolás, quienes han compartido información en entrevistas, presentaciones en seminarios, visitas a terreno y comunicación *online*.

se consolidó a partir de un instrumento de gestión que tienen las municipalidades en Chile, y que es el decreto alcaldicio, regulado por la Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en los siguientes términos: "Artículo 10.- Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. […] Los decretos alcaldicios serán resoluciones que versen sobre casos particulares".

En este caso, mediante un decreto alcaldicio del año 2018, la Municipalidad de San Nicolás se declaró una municipalidad agroecológica. Luego, y a través de ordenanzas municipales, se ha generado un cuerpo de regulación que permite que el modelo agroecológico no solo se consolide, sino que además tenga un marco regulatorio para expandirse y mantenerse en el tiempo. Lo anterior significó que San Nicolás se convirtió en la primera comuna agroecológica en Chile.

Es importante señalar, en este contexto, el hecho de que la Municipalidad se ha caracterizado por la continuidad en el tiempo de un liderazgo político local, con un alcalde que ha estado más de veinticinco años ejerciendo su cargo. Ahora bien, en momentos en que un nuevo alcalde y de otra corriente política asumió la administración municipal, el modelo agroecológico se mantuvo, y el nuevo alcalde también apoyó la estrategia agroecológica, manifestando en público que el modelo es una alternativa para la comuna. En este contexto, el Modelo Agroecológico de San Nicolás ha conllevado la institucionalización de la agroecología en el tiempo y en los territorios de la comuna, y con involucramiento tanto de actores dentro de la municipalidad, como actores externos a la municipalidad. En la actualidad la estrategia agroecológica se entiende como parte de la misión y objetivo general de la municipalidad. A pesar de que, en términos legales, los alcances de la regulación municipal son bastante limitados, usando este tipo de regulación ha significado que desde la municipalidad se ha contribuido a catalizar una serie de iniciativas orientadas hacia el desarrollo de la agroecología en la comuna.

Un aspecto clave en esta estrategia es el hecho de que la municipalidad cuenta con un Departamento de Desarrollo Rural que sirve como núcleo de generación de iniciativas para la agroecología. Dicho departamento cuenta también con un Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) que hace posible disponer de profesionales, incluyendo agrónomos, que se dedican a trabajar y entregar asesoría a los usuarios del programa. A través

del PRODESAL, y trabajando en conjunto con productoras y productores, los profesionales pueden diseñar soluciones agroecológicas para los propietarios de predios agrícolas, y de ese modo las alternativas agroecológicas se viabilizan en el entendido de que, tal como se señala en los planes anuales, se enmarquen en un proceso de transición con base en lo que existe en los predios. Este proceso considera cuatro etapas que, en conjunto, apuntan al mejoramiento de las condiciones de producción en los predios, incluyendo técnicas agroecológicas, y luego se avanza en incrementar la producción a nivel predial para, finalmente, llegar a una situación donde existe la capacidad de comercializar productos en mayor escala.

En estos predios, y en las palabras de quienes trabajan en el Departamento de Desarrollo Rural de la municipalidad, los profesionales ofrecen apoyo técnico, entregan capacitación y generan instancias de acompañamiento en procesos de formalización de productoras y productores. Lo último es considerado clave para realizar los proyectos que dependen de postulaciones que hace la municipalidad para obtener fondos públicos que permitan implementar a nivel predial alternativas agroecológicas. La base de todo esto es el trabajo colectivo entre los agricultores y agricultoras, junto con los productores y productoras. Este departamento de Desarrollo Rural, es parte de un organigrama de trabajo municipal donde se considera una división del territorio para los efectos de maximizar la capacidad de trabajo en terreno, y generar además los mecanismos que permiten a los agricultores y agricultoras mantener el enfoque agroecológico, y luego escalarlo no necesariamente en cuanto a una masificación de la producción en términos de monocultivos, sino de una producción constante con aplicación de conocimiento agroecológico.

En términos de proyecto de desarrollo rural, uno puede observar que entre el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) del año 2008 y el PLADECO del año 2015, existe un notorio cambio en la orientación del desarrollo comunal. Primero, respecto de una visión general sobre iniciativas agroecologías en la comuna en el PLADECO del 2008. Luego, como una estrategia consolidada y en permanente evolución y transformación en el nuevo PLADECO del año 2015. Aquí la cuestión de los territorios se transforma en algo clave, porque en el fondo, la definición original de este proyecto agroecológico dice relación con romper lo que ha sido un modelo en la política de desarrollo rural en Chile, que consiste en focalizarse y

apoyar diferentes rubros de producción. Para contraponerse a ese enfoque, el Modelo Agroecológico de San Nicolás focaliza la acción en territorios donde se fortalece la capacidad para producir en forma agroecológica y, además, se potencian las capacidades para generar redes de producción agroecológica. Asimismo, uno de los elementos que también es importante destacar es que, en términos de actividades relacionadas con la agroecología, existe hoy una ruta agroecológica que es una forma de mostrar a otros agricultores o agricultoras, y a otros interesados, los resultados y los procesos de cambio que están detrás del modelo agroecológico, explicando en terreno cómo funciona y cómo se produce en estos predios que han sido parte de los proyectos municipales para favorecer la agroecología.

En ese sentido, los territorios de la comuna constituyen lo que podemos denominar un faro agroecológico territorial. Por otro lado, a nivel institucional, la ruta agroecológica contribuye a la reafirmación territorial de sentimientos de identidad con base en el proyecto agroecológico en la comuna. Sin embargo, existen tensiones y contradicciones a nivel territorial, representadas en casos en los que, por señalar alguno, la inversión en agronegocios de gran escala continúa en la zona y, por lo tanto, existe esta tensión entre tener una municipalidad agroecológica y la capacidad, por ejemplo, de inversionistas extranjeros y nacionales interesados en plantaciones de monocultivos agrícolas. Un caso que grafica lo anterior es el nuevo *boom* de los avellanos europeos en la zona, y que se contradicen con la nueva vocación agroecológica comunal, levantando voces críticas respecto a la contradicción entre estas inversiones y los objetivos agroecológicos en la comuna. Por otro lado, y como indiqué anteriormente, la limitada capacidad de regulación impide a la municipalidad oponerse directamente a este tipo de proyectos. Además, existe una política pública nacional donde se aseguran las condiciones para que estos proyectos de inversión se lleven a cabo.

Es importante señalar que el acceso al agua es uno de los desafíos más importantes para una gran cantidad de productores agrícolas en la comuna. Esto genera formas de trabajo colectiva en torno a la agroecología, pero con la necesidad de incorporar efectivamente el manejo del agua en la gestión agroecológico de los predios, y asegurando cuando sea necesario el acceso al agua a través de la construcción y la gestión de pozos de extracción de agua. Recientemente, los incendios forestales también han mostrado la importancia de la agroecología, con testimonios a nivel local indicando

que en predios que tienen prácticas agroecológicas se disminuyen los riesgos respecto de los nuevos tipos de incendios forestales.

La implementación y expansión de un modelo agroecológico en la comuna solo se puede entender en cuanto a la existencia de una motivación por mantener la agricultura y la producción de alimentos en el territorio, y en este caso resignificando la agricultura y el desarrollo rural en términos de desarrollo agroecológico. Además, y como lo demuestra el estudio de los orígenes de este proyecto, el Modelo Agroecológico de San Nicolás se entendió como una forma de contrarrestar el avance, por un lado, de plantaciones forestales y, por otro, el deterioro medioambiental en los territorios comunales, y en el convencimiento de que, si la comuna quiere mantener su perfil rural y agrícola, la agroecología era la alternativa a construir. Como lo muestran las imágenes a continuación, tomadas el año 2019, la visualización de las características del territorio incluye las consecuencias de los incendios forestales en la zona, y en predios trabajando con proyectos agroecológicos, la incorporación de invernaderos y el acceso al agua son elementos claves para dar viabilidad a una transición agroecológica a nivel predial.

Imágenes 1-4 desde izquierda a derecha. Imagen 1: Mapa con visualización del contexto de la agroecología de San Nicolás. Imágenes 2, 3 y 4: Predio trabajando con agroecológica para la producción de hortalizas en invernaderos y manejo de agua para irrigación en invernaderos y riego de sistema agroforestal.

Fotos: Cristian Alarcón, 2019.

Como mencioné anteriormente, el organigrama de la Municipalidad de San Nicolás incluye un Departamento de Desarrollo Rural, que a su vez considera especialmente una unidad de Apoyo de Organizaciones Campesinas y una unidad agroecológica a cargo del PRODESAL. Dentro de esta unidad agroecológica existen asesores profesionales repartidos entre la zona norte y la zona sur de la comuna, y dentro de cada zona existen

asesores agroecológicos territoriales. El trabajo de estos profesionales es además acompañado por el trabajo de un médico veterinario y un profesional en desarrollo comercial, además de una profesional trabajando en el desarrollo de proyectos. La comuna está dividida según una organización productiva por territorios. La estrategia de organización de territorios en la comuna se inició el año 2007 y los comités campesinos de base fueron incluidos en esa organización. Al año 2023 la comuna tenía 27 comités campesinos de base en estos distintos lugares en la organización territorial. Además, desde al año 2005 existe un Comité Coordinador Campesino comunal, donde alrededor de 500 familias campesinas están representadas, y agrupa a los 27 comités de campesinos. Desde el año 2021 ese comité cuenta con una casa denominada La Casa del Campesino, que sirve como sede social. El año 2008 se formó el PRODESAL con 120 productores agrícolas y al año 2011 ya contaba con 402 productores agrícolas. En febrero del año 2026 el PRODESAL tenía 402 miembros, y 40 nuevos integrantes fueron incluidos para el resto del 2026, llegando a un total de 442 miembros (comunicación personal con agrónomo del Departamento de Desarrollo Rural, Municipalidad de San Nicolás, marzo 2026).

Un aspecto clave del Modelo Agroecológico de San Nicolás son los planes de trabajo anual que se desarrollan por parte del PRODESAL, y que incluye capacitaciones realizadas en conjunto con los mismos usuarios, quienes tienen la posibilidad de definir el contenido de estas capacitaciones. Además, los planes de trabajo anual contemplan la realización de visitas técnicas por los asesores profesionales, encuentros focalizados para asesoría especializada, postulación y ejecución de proyectos. Estos planes de trabajo anual definen el número de visitas a cada predio, las que se plasman en un documento para realizar el monitoreo respectivo. Los planes de trabajo se construyen a partir de la definición de problemas específicos a resolver en cada predio, la identificación de las causas del problema y las soluciones propuestas. Por ejemplo, en casos donde hay baja productividad a nivel de predio, un posible problema puede ser la falta de conocimiento para la preparación de bio-preparados, los cuales pueden ayudar a la gestión de plagas y enfermedades de los cultivos. Una solución, en este aspecto, es la realización de un taller práctico para elaborar biocidas naturales y controlar así las plagas en los cultivos. Lo anterior se va vinculando al objetivo y la definición de los contenidos mínimos de actividades de capacitación, incluyendo fechas para la ejecución y formas de verificación del desarrollo

de las actividades planificadas. Por lo tanto, al programa considerado en los planes de trabajo, incluyendo visitas técnicas, visitas de emergencia veterinaria, y reuniones mensuales con los comités de campesinos, se suman las capacitaciones temáticas y talleres prácticos focalizados en, por ejemplo, temas asociados al riego, la poda de frutales, el intercambio de semillas y brotes. En este contexto, visitas a centros experimentales y unidades demostrativas en otros lugares de la región, así como la participación en distintas mesas de trabajo, contribuyen a la articulación social en el marco de los planes anuales de trabajo, en los cuales se van generando distintas líneas de apoyo. El modelo de desarrollo predial agroecológico comenzó el 2011 y va ligado al aumento de la capacidad del programa PRODESAL, y contribuyó a entregar bases organizativas para la estrategia de desarrollo agroecológico en uso desde del año 2013. Sumando a lo anterior, el año 2014 se creó la ruta agroecológica.

Las etapas en la transición ecológica a nivel predial incluyen un diagnóstico al momento en que el agricultor ingresa al PRODESAL, a menudo, con una pequeña actividad productiva en su predio. Ese diagnóstico define en la práctica lo que se puede realizar para avanzar hacia la etapa en número 1, en que un objetivo es el autoconsumo saludable, donde por ejemplo, se instalan invernaderos con biodiversidad de cultivos en su interior, y también se incluye la provisión de un estanque acumulador de agua. En la etapa 2, y ya contando con un acumulador de agua, se pueden agregar, por nombrar algunos, espacios para la lombricultora, composteras, gallineros, un segundo invernadero y la incorporación de otros animales en el predio. Luego, en la etapa 3, el resultado esperado es que los productores y productoras estén en condiciones de realizar la venta de excedentes y lograr agregar valor a sus productos, considerando mejoras en la presentación de los productos y la participación en ferias locales para la comercialización. Esto también va seguido con eventuales mejoras en el predio, incluyendo, por ejemplo, sistemas fotovoltaicos, pozos de agua con puntera, apicultura, frutales con riego tecnificado, uso de maquinaria menor y corredores biológicos en el predio, así como cercos vivos. La etapa 4 se define en términos de un predio incorporado a canales de comercialización, contando con venta directa en el predio, participación en mercados locales, distribución puerta a puerta y la venta a través de redes, entre otros.

Uno de los objetivos principales de este modelo agroecológico es ayudar a la resiliencia de comunidades ante desafíos concretos que se viven

en la zona, como los incendios, la degradación de los suelos, los efectos del cambio climático y las crisis energéticas. Además, se espera que el modelo contribuya a enfrentar situaciones como terremotos y, después de la crisis del covid-19, enfrentar en mejor forma eventuales nuevas pandemias en el futuro. Todo lo anterior va seguido con mediciones de los porcentajes de avance en implementación de técnicas agroecológicas en los predios, estableciendo porcentajes de avance año a año.

En este contexto, cuando el año 2018 la Municipalidad de San Nicolás se declaró una comuna agroecológica, se catalizaron además una serie de otros procesos, tales como el inicio de una certificación medioambiental, el alineamiento de la estrategia agroecológica con la educación en el Liceo Técnico Puente de Ñuble, incluyendo la creación de la carrera de Técnico Agropecuario con enfoque en agroecología. Asimismo, para dar difusión y reafirmar el modelo agroecológico, se suman una serie de actividades, entre ellas, las fiestas costumbristas, lo que permite a la municipalidad lograr reconocimiento como una abastecedora de productos con sello agroecológico, donde las comunidades son resiliente y autosustentables. A su vez, lo descrito permite que se avance hacia el alineamiento de otros departamentos y unidades municipales con el desarrollo agroecológico en la comuna. Importante en todo lo anterior es la participación mayoritaria de mujeres en varias de las organizaciones campesinas que participan en la estrategia agroecológica comunal. En este aspecto, es importante resaltar que al momento del PLADECO del año 2015, ya existían grupos campesinos que habían adoptado la agroecología en paralelo a la formulación a nivel municipal del modelo agroecológico en la comuna, contribuyendo a la institucionalización del modelo agroecológico a nivel territorial.

Lo expuesto anteriormente es lo que define en la actualidad a este modelo agroecológico y permite a la municipalidad contribuir al dinamismo de la agroecología a nivel territorial, enlazando los beneficios que obtienen tanto los grupos de campesinos como los individuos y las familias campesinas, con la posibilidad de escalar institucionalmente y expandir territorialmente la agroecología. De ese modo, es posible argumentar que el desarrollo de la agricultura agroecológica a nivel de los predios individuales contribuye al desarrollo de la agroecológica a nivel territorial y comunal, en un proceso de producción de territorio a través de la acción individual y colectiva.

Comentarios finales: Estado, territorio y la alternativa agroecología en el desarrollo rural

Para concluir me gustaría reflexionar brevemente en torno a tres cuestiones que surgen del análisis del Modelo Agroecológico de San Nicolás. En primer lugar, la relación Estado nacional y territorio comunal sigue siendo uno de los elementos más difíciles de enfrentar en este tipo de proyectos. Como lo señalé antes, a nivel estatal existe el fomento a los agronegocios y existe también la capacidad estatal para apoyar en distintas formas la exportación de productos agrícolas y forestales desde Chile y consolidarlo como potencia alimentaria y forestal global. En ese proceso, los territorios y la producción de proyectos territoriales entran en una disputa en la cual los municipios encuentran barreras y límites para implementar una regulación municipal alternativa. Por otro lado, la estrategia agroecológica territorial y comunal en San Nicolas puede ser interpretada desde la perspectiva de la producción de poder local para seguir definiendo la producción agrícola en la zona y, además, generar en el plano práctico y normativo una política pública comunal alternativa.

En segundo lugar, es importante realzar cómo la alternativa agroecológica en el desarrollo rural comunal viene a cambiar muchos de los términos en los cuales la agricultura se entendió como motor del desarrollo rural. La agroecología, a este respecto, se comprende como la ciencia de una producción ecológica de alimentos, a partir de un manejo ecosistémico de predios, pero también como un movimiento sociopolítico, a partir de la capacidad y el poder de productores y productoras locales para definir la producción de alimentos a nivel territorial. En este contexto, la alternativa agroecológica en el desarrollo rural de la comuna de San Nicolás muestra que el objetivo de entregar a los mismos agricultores y agricultoras, campesinos y campesinas, herramientas para la reproducción de la actividad agrícola a través de la agroecología, requiere organización comunal y acción individual y colectiva para mantener vigente este proyecto. A través de lo anterior, se logra generar también posibilidades de trabajo para agrónomas y agrónomos que tienen interés en vincularse con este tipo de proyectos y de ese modo encontrar alternativas laborales para contribuir al desarrollo de la agroecología local. Por otro lado, para comprender la dimensión político-territorial de este modelo agroecológico comunal, es importante considerar el impacto del desarrollo forestal y agroexportador

ligado a las políticas nacionales de desarrollo rural en las transformaciones del territorio agrario en el territorio comunal administrado por la municipalidad.

Finalmente, me parece importante señalar que el Modelo Agroecológico de San Nicolás nos enseña cómo a nivel territorial surgen alternativas ante la expansión hegemónica del desarrollo capitalista en el medio rural en Chile. De acuerdo con este punto, la relevancia del espacio político ocupado por esta comuna radica en mostrar la manera en que se puede hacer hoy en día política pública municipal alternativa y articular la agroecológica en un modelo –también alternativo– para el desarrollo rural comunal. En este sentido, el proceso de aprendizaje y cooperación mutua que contribuye a la permanencia de este modelo agroecológico, y la configuración de nuevas relaciones territoriales, demuestra el potencial de la agroecología como opción en las políticas públicas comunales de desarrollo rural.

Referencias

ALTIERI, M.; TOLEDO, V. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, v. 38, p. 587-612, 2011.

ALVARADO, V. El bienestar en el Estado neoliberal: escenarios de la propiedad en el Gran Santiago. *Cultura-hombre-sociedad*, v. 29, p. 13-35, 2019.

ÁLVAREZ, E. Cambios paradigmáticos en la literatura sobre desarrollo rural en las últimas décadas con énfasis en América Latina y el Perú. In: *Agricultura y desarrollo rural en el Perú: homenaje a José María Caballero*. Lima: PUCP Books, 2022.

ANDERSSON, K.; GORDILLO, G.; VAN LAERHOVEN, F. *Local governments and rural development: comparing lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*. Tucson: University of Arizona Press, 2009.

BERDEGUÉ, J. A. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. In: *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman*. p. 263-283, 2019.

BRUGUÉ, J.; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.

CHUDNOVSKY, M. (Compiladora). *Capacidades estatales: diez textos fundamentals*. Banco de Desarrollo de América Latina, 2015.

CUBILLOS, P. Neoliberalismo, focalización e infancia en Chile: 1973-2010. *Revista mexicana de sociología*, v. 81, p. 611-636, 2019.

GONZALEZ DE MOLINA, M. *et al*. *Political agroecology: advancing the transition to sustainable food systems*. Boca Raton: CRC Press, 2019.

GOBIERNO DE CHILE. *Política Nacional de Desarrollo Rural,* 2020.

GOBIERNO DE CHILE. *Estrategia nacional de soberanía para la seguridad alimentaria*. Chile, 2023.

GRAMSCI, A. *Cuadernos de la cárcel*. México: Ediciones Era, 1981.

GUINJOAN, E.; BADIA, A.; TULLA, A. F. El nuevo paradigma de desarrollo rural. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2016.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

JESSOP, B. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes. In: *Reconstructing urban regime theory*, 1997.

KAY, C. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. In: *El mundo rural en la era de la globalización*, p. 337-430, 2001.

KIPFER, S. City, country, hegemony: Antonio Gramsci's spatial historicism. *Gramsci*, p. 83, 2013.

MANÇANO FERNANDES, B. Territorios: teoría y disputas por el desarrollo rural. *Novedades en población*, v. 9, 2013.

MEDELLÍN TORRES, P. *La política de las políticas públicas*. Santiago: CEPAL, 2004.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE CHILE. Metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal. Chile, 2003.

MURRAY, W. The neoliberal inheritance: agrarian policy and rural differentiation in democratic Chile. *Bulletin of Latin American Research*, v. 21, p. 425-441, 2002.

NAVARRETE, B. Las capacidades estatales de los municipios chilenos. In: GRIN, E. *et al*. (eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos*. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

OCDE. *The new rural paradigm: policies and governance*. Paris: OECD Publishing, 2006.

OSZLAK, O. Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, n. 11, p. 11-56, 2006.

PECK, J. Geography and public policy: constructions of neoliberalism. *Progress in Human Geography*, v. 28, p. 392-405, 2004.

NAVARRO, C.; RAMIREZ, A. Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. *Revista de Estudios Políticos*, p. 161-177, 2005.

BENGOA, J. (ed.). *Territorios rurales*. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina.. *Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural,* 2006.

SALAZAR, G. *Historia del municipio: y la soberanía comunal en Chile, 1820-2016*. Santiago: Editorial Universitaria, 2022.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. *Debates y temas rurales*, v. 1, p. 7-46, 2004.

SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. *Sociologias*, v. 13, p. 180-219, 2011.

SUESCÚN, C. *Desenvolvimento rural e subdesenvolvimento*. Tesis Doctoral, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2020.

THOMPSON, M. What's so new about new municipalism? *Progress in Human Geography*, v. 45, p. 317-342, 2021.

VARELA, E. Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. *EURE (Santiago)*, v. 41, p. 213-237, 2015.

ZIMMERMANN, S.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins. Revista Franco-Brasileira de Geografia*, 2024.

Reconocimiento y agradecimientos

Parte de la investigación para este capítulo ha sido financiada en el marco de proyecto de investigación *FoodAct* financiado por FORMAS (Swedish Research Council for Sustainable Development) (2022-02422). El autor quisiera agradecer a Catia Grisa por sus sugerencias, comentarios y apoyo editorial durante la escritura del capítulo. Finalmente, el autor quisiera extender sus agradecimientos a los funcionarios de la Municipalidad de San Nicolas y a las agricultoras/campesinas y los agricultores/campesinos que generosamente han compartido información y conocimientos sobre el modelo agroecológico en la comuna de San Nicolás.

Capacidades estatais e a intersetorialidade em políticas de Segurança Alimentar e Nutricional em Curitiba/PR

Nathalie Vieira Lucion

Introdução

A partir da instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o poder público tornou-se responsável por criar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a fim de garantir o acesso à alimentação adequada em quantidade e em qualidade para a toda a população (Brasil, 2006). Tal responsabilidade não está limitada apenas à União: a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) prevê a descentralização das políticas de SAN, determinando que as demais unidades federativas (como estados e municípios) também tenham o dever de produzir suas próprias políticas públicas de SAN (Brasil, 2006; 2010). Dessa forma, cada território tem a possibilidade de olhar para sua realidade e constituir soluções adaptadas às suas demandas alimentares e nutricionais.

O SISAN tem como base a participação social e a intersetorialidade, essenciais para a construção de políticas de SAN mais democráticas e amplas. A intersetorialidade, em especial, é entendida como a integração de diversos setores da administração pública (como saúde, educação, assistência social, etc.), tendo como objetivo produzir soluções conjuntas para problemas comuns (Candel, 2021; Cunill-Grau, 2016). No âmbito das políticas de SAN, a intersetorialidade contribui para que a SAN seja tratada desde múltiplas perspectivas, levando à construção de estratégias eficazes – produzindo efeitos duradouros na sociedade – e eficientes em custo (Candel, 2021; Repetto, 2004).

No entanto, a prática intersetorial nas políticas de SAN ainda permanece um desafio, especialmente a nível municipal, exemplo de ente federativo com menores capacidades estatais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). As capacidades estatais são entendidas como os atributos necessários para

o Estado realizar seus fins (Bertranou, 2015; Repetto, 2004). No caso da intersetorialidade nas políticas de SAN, são necessárias algumas capacidades estatais para que ela ocorra de maneira plena. Acredita-se serem necessários recursos humanos, financeiros e tecnológicos; estratégias de monitoramento e avaliação da política pública; estabelecimento de relações com atores do sistema político-representativo e diálogo com a sociedade civil (Gomide; Pereira; Machado, 2017) – características importantes para garantir eficiência, eficácia e legitimidade a qualquer política pública (Gomide; Pires, 2014).

Além das dificuldades em termos de capacidades estatais, a intersetorialidade tende a sofrer entraves. Alguns autores apontam que os setores têm dificuldade em trabalhar fora da lógica compartimentalizada, não sabendo como produzir políticas públicas de maneira colaborativa com outros órgãos (Inojosa; Junqueira, 2008). Há órgãos que, mesmo fazendo parte de instâncias intersetoriais, não compartilham a elaboração, as decisões e a execução das políticas (Cunill-Grau, 2016). Existem situações nas quais não há coerência entre as políticas produzidas no âmbito dos setores e aquelas intersetoriais (Candel, 2021). Em resumo, a mera criação de uma Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, proposta pelo SISAN, não garante a realização de políticas intersetoriais de SAN.

O caso de Curitiba (Paraná-PR) é emblemático em termos de políticas municipais de SAN. A capital deu início às suas políticas na década de 1980, criando já nesse período um órgão público dedicado aos temas do abastecimento (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024). O município criou seu Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) em 2003 e instalou diversos equipamentos públicos de SAN (Armazéns da Família, Sacolões da Família, Fazendas Urbanas, hortas urbanas, entre outros). Em 2013, foi instituída pela primeira vez a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) municipal, responsável pela produção de três Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSANs). No ano de 2019, foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN), reforçando o comprometimento do poder público municipal com políticas dessa natureza.

Apesar dos muitos avanços, restam dúvidas sobre o trabalho intersetorial na política de SAN no município. Essas políticas públicas resultam de um esforço conjunto entre os setores? As capacidades estatais são mobilizadas para promover a intersetorialidade na prática? Tendo em vista essas

problemáticas, faz-se necessário investigar como ocorre, na prática, o trabalho intersetorial em políticas de SAN. A partir de análises sobre seus avanços e entraves é possível produzir reflexões sobre como a intersetorialidade em políticas de SAN pode ser aprimorada, principalmente na escala municipal, maior demandante de estudos dessa natureza.

Dessa maneira, o objetivo deste estudo é compreender como se manifesta a intersetorialidade na política municipal de SAN de Curitiba (PR), analisando de que modo as capacidades estatais influenciam seu desempenho. Com caráter qualitativo, o trabalho contou com pesquisa documental, analisando planos municipais em vigência publicados pelos órgãos que fazem parte da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba. Além disso, também foram realizadas observações de reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) de Curitiba e dez entrevistas com atores-chave no processo (servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba, conselheiros de SAN e parlamentares envolvidos com a pauta). Embora nem todos os entrevistados sejam do sexo masculino, ao longo do texto, todos são tratados por esse pronome a fim de preservar a identidade dos interlocutores.

O capítulo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na primeira, são apresentados os referenciais teóricos que guiam o trabalho – intersetorialidade e capacidades estatais. Depois, é abordada a trajetória da política municipal de SAN em Curitiba, relacionando-se com a seção a seguir, que destaca como a intersetorialidade se manifesta nesse âmbito. As análises dos resultados são realizadas na seção posterior, que trata da relação entre a intersetorialidade nas políticas de SAN e capacidades estatais. No fim, são apresentadas algumas reflexões sobre os resultados obtidos.

1. As relações entre intersetorialidade e capacidades estatais

Na administração pública, a intersetorialidade é prática recente, incentivada no Brasil a partir da Constituição Cidadã (1988), quando o Estado assume o papel de promotor do desenvolvimento social, buscando a concretização dos direitos (Inojosa, 1998). A ideia está associada a uma reformulação das estruturas organizacionais no Estado, divididas setorialmente e geralmente associadas com disciplinas ou áreas de especialização (Inojosa, 1998), levando à criação de órgãos específicos para lidar com as muitas problemáticas que afetam a sociedade, como saúde, educação, meio

ambiente, etc. Em outras palavras, a intersetorialidade visa propor uma mudança na cultura setorial na administração pública.

A ideia de intersetorialidade parte do reconhecimento de que uma problemática é multicausal e que será solucionada desde várias perspectivas e alternativas que ultrapassam os setores (Cunill-Grau, 2016). Essa relação de colaboração entre os setores (Cunill-Grau, 2016) evita duplicações e contradições nas ações setoriais, as quais geram desperdício de recursos públicos (Candel, 2021). O conceito compreende a integração entre políticas públicas que possuem uma questão em comum (Candel, 2021), como é o caso das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Por ser complexo, o tema da SAN exige uma governança integrada (Candel; Pereira, 2017), conectando diferentes setores do poder público na elaboração, execução, monitoramento e avaliação de uma política. No entanto, a integração entre setores enfrenta alguns obstáculos. Em relação às políticas de SAN, até mesmo a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), de caráter nacional, teve dificuldades para engajar diferentes setores no projeto intersetorial (Moraes, 2019). Isso porque, como ressaltado anteriormente, os setores foram fundados desde lógicas e fazeres específicos (Inojosa, 1998), deparando-se com entraves no trabalho coletivo.

Candel (2021) compreende que a integração pode ser mensurada a partir de algumas dimensões (enquadramento da política, envolvimento dos setores, objetivos da política e instrumentos da política), variando entre graus de integração ou desintegração. Isso implica a identificação do problema como intersetorial (enquadramento da política) e a existência de uma rede de atores e instituições envolvidas com o problema intersetorial (envolvimento dos setores) (Ibid.). Os objetivos da política intersetorial devem estar evidentes nos setores, mesmo que de forma secundária, demonstrado uma coerência entre as políticas (objetivos da política) (Ibid.). E, por fim, essa integração é avaliada pela existência de instrumentos intersetoriais que facilitam a coordenação pela presença de instrumentos setoriais adaptados ao objetivo intersetorial e pela consistência geral dos instrumentos (instrumentos da política) (Ibid.). A partir destas dimensões é possível avaliar se a intersetorialidade ocorre.

A intersetorialidade também pode ser analisada a partir de sua intensidade. De acordo com Cunill-Grau (2016), uma alta integração é percebida quando os setores envolvidos estão incorporados em todas as etapas do

ciclo de políticas públicas. Além de compartilhar da formulação à avaliação da política intersetorial, é elaborado um orçamento comum, há uma troca constante de informações e dados e são modificadas estruturas organizativas nos setores (Cunill-Grau, 2016). Para a autora, uma baixa integração representa a situação contrária relatada acima: somente uma ou poucas etapas do ciclo de políticas é realizada de maneira integrada e, em geral, há um setor responsável por isso. O compartilhamento de informações e recursos não ocorre satisfatoriamente, e não há quaisquer mudanças nas estruturas organizacionais (Ibid.).

A intersetorialidade depende de alguns fatores para acontecer, o que explica a relação do conceito com capacidades estatais. As capacidades estatais correspondem à aptidão dos entes estatais em alcançar seus fins (Bertranou, 2015). Também é através dessas capacidades que o Estado proporciona qualidade de vida a seus governados, tendo como principal meio as políticas públicas (Repetto, 2004). Elas podem ser mensuradas por diversas maneiras, revelando o poder estatal. Conforme Cingolani (2013), pode-se avaliar as capacidades estatais a partir da dimensão coercitiva, fiscal, administrativa, industrializante, relacional e política.

O conceito tem raízes em Max Weber, autor que considerava necessário o Estado ter organizações administrativas, legais, coercitivas e extrativas para controlar o território e sua população (Skocpol, 1985). Para isso, o Estado deveria ter uma burocracia profissionalizada – ou seja: funcionários meritocraticamente selecionados, que tomariam decisões pelo Estado, tendo autonomia e dotados de neutralidade (Pereira, 2014; Skocpol, 1985). Evans (1993) defendia que a capacidade estatal também estava relacionada com a combinação entre coerência interna (fazendo alusão à ideia de burocracia profissionalizada e insulada) e coerência externa, compreendida como as conexões e relações estabelecidas com a sociedade e outros atores.

Nessa linha de raciocínio, Gomide e Pires (2014), pesquisadores brasileiros, entendem que as capacidades estatais se materializam em dois componentes: técnico-administrativo e político-relacional. O primeiro está associado com a ideia de Weber sobre uma burocracia profissionalizada e insulada, o que garantiria ao Estado eficiência e eficácia por meio das políticas públicas empenhadas; e o segundo faz alusão à ideia de Evans (1993), que defende a necessidade da burocracia em dialogar com variados atores sociais, ancorado sobre o princípio da legitimidade (Gomide; Pires, 2014).

Estes dois componentes são decompostos, reconhecidos através de indicativos, como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Indicativos das capacidades estatais

Componentes das capacidades estatais	Técnico-administrativo	Político-relacional
Indicativos	Disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados	Mecanismos de interação entre burocracias executivas e atores do sistema político-representativo
	Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Canais institucionalizados de participação social
	Estratégias de monitoramento e avaliação das ações executadas	Articulação de órgãos de controle interno e externo

Elaboração: A autora (2025). Fonte: Gomide; Pereira; Machado (2017).

Em linhas gerais, o Estado depende de todos esses indicativos para que atinja os objetivos que se propôs (Bertranou, 2015). São necessários burocratas, recursos financeiros e tecnológicos que permitam planejar e executar as políticas públicas. Todo esse esforço será em vão se não existirem instrumentos que coordenem a política, bem como estratégias que monitorem e avaliem se as políticas delineadas atingiram suas metas. Da mesma maneira, as políticas são construídas a partir de um diálogo constante com a sociedade civil, com atores do sistema político-representativo (como prefeitos, vereadores e outros) e, claro, com outros burocratas.

Para a política de SAN acontecer localmente, de forma intersetorial, todos esses indicativos devem ser mobilizados. Compreende-se, portanto, que a intersetorialidade nas políticas de SAN resulta das capacidades estatais existentes. Essa problematização permite entender por que determinados municípios possuem mais ou menos dificuldade em dar andamento às suas políticas intersetoriais de SAN.

A falta de recursos humanos adequados como formação e conhecimento em SAN, por exemplo, pode afetar negativamente a construção coerente de políticas. Sem recursos financeiros destinados aos projetos e ações de SAN, a política não acontece. Já os recursos tecnológicos podem potencializar a execução, o monitoramento e a avaliação de uma política de SAN. No entanto, se esses recursos financeiros e tecnológicos não são compartilhados entre os setores (Cunill-Grau, 2016), compreende-se que

há fragilidades na intersetorialidade, afetando o desempenho da política. Da mesma forma, se há baixo diálogo entre as burocracias e com atores do sistema político-representativo, bem como com a sociedade civil, fica mais dificultoso construir políticas de SAN legítimas, conectadas com as demandas locais e possibilidades de ação via apoio político.

Esses exemplos demonstram a potencialidade de compreender a intersetorialidade em políticas de SAN. Combinado com o conceito de capacidade estatal, é possível analisar como a intersetorialidade se manifesta, como ela acontece na prática. Como descrito na introdução, Curitiba é foco deste capítulo justamente por fornecer elementos que permitem verificar as nuances entre as capacidades estatais e os avanços e obstáculos que existem no trabalho intersetorial. Como será abordado na seção seguinte, os conceitos acerca da intersetorialidade e capacidades estatais tendem a se mesclar, demonstrando possibilidades de estudos sobre intersetorialidade em políticas de SAN locais desde as contribuições do conceito de capacidades estatais.

2. A trajetória da política de SAN em Curitiba

Curitiba (PR) possui uma longa trajetória em políticas de SAN, iniciando antes mesmo da instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), principal marco legal sobre o tema no Brasil. A criação de um órgão específico para o abastecimento alimentar (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024) bem como a inclusão do tema da alimentação no planejamento urbano (Lucion; Grisa, 2024) na década de 1980 exemplificam como o poder público municipal pautou a questão. Nos anos 1990, o município criou o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC), o qual tinha como objetivo desenvolver e apoiar ações que garantissem o acesso a alimentos básicos pela população com baixa renda (Curitiba, 1990). No início dos anos 2000, fortalece-se nacionalmente o debate sobre o combate à fome, e a sociedade civil torna-se central no processo de construção de políticas públicas dessa natureza, especialmente com a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Brasil, 2003). Inspirando-se nas iniciativas em escala nacional, Curitiba também criou seu Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) em 2003. No último plano diretor publicado, datado de 2015, é evidenciada a Política Municipal de Abastecimento (Curitiba, 2015),

o que também representa um avanço em termos de políticas públicas locais de SAN.

Em 2013, via decreto, é instituída a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) do município, demonstrando que o poder público identificou que a SAN é uma questão multicausal e que deve ser trabalhada em conjunto por vários órgãos (Candel, 2021; Cunill-Grau, 2016). No entanto, apesar disso, o município aderiu ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) apenas em 2015. A Câmara passou por cinco modificações, sendo a mais recente no ano de 2025, acrescentando ou excluindo órgãos para contribuir com a política de SAN, tanto do ponto de vista do planejamento como da execução, monitoramento e avaliação de ações. Atualmente, compõem a Câmara as pastas da Segurança Alimentar e Nutricional (ocupando a posição de presidência), saúde, educação, meio ambiente, assistência social, planejamento urbano, esporte, cultura, desenvolvimento humano e outras, totalizando 15 diferentes órgãos (Curitiba, 2025).

Até o momento, a CAISAN foi responsável por três planos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), documento de caráter intersetorial que orienta a política de SAN curitibana. O último plano, publicado em 2023, com vigência de 2024-2027, evidencia que a intersetorialidade é um pilar da política de SAN no município, destacando que a colaboração entre os órgãos aconteceu em todas as etapas da política pública.

No entanto, na prática, a intersetorialidade é um processo muito mais dificultoso do que aparenta. Como pontuado na seção anterior, a integração entre setores exige uma mudança nas estruturas organizacionais, uma colaboração intensa entre diferentes órgãos, bem como o compartilhamento de recursos financeiros, informações, execução, monitoramento, etc. (Cunill-Grau, 2016). Ela também demanda uma certa coerência entre as políticas e instrumentos setoriais e intersetoriais (Candel, 2021), o que indica que existe de fato uma integração.

3. A manifestação da intersetorialidade na política de SAN em Curitiba

A fim de compreender como a intersetorialidade na política de SAN se manifesta, foram analisados planos publicados pelos órgãos que fazem parte da CAISAN Curitiba. O principal objetivo foi verificar se há ele-

mentos ou temas associados com a SAN no fazer setorial dos órgãos, isto é, entender se a questão intersetorial foi capaz de produzir mudanças positivas em outras políticas correlatas. Essa tarefa, conforme a leitura de Candel (2021), possibilita identificar se há coerência entre as políticas produzidas.

Os planos analisados estão em vigência e são de autoria dos órgãos que compunham a CAISAN a partir do Decreto nº 917/2022[1]. São eles: Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN), a qual preside a Câmara; Secretaria de Governo Municipal (SGM); Secretaria Municipal da Saúde (SMS); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Fundação de Ação Social (FAS); Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS); Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP); Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) e Fundação Cultural de Curitiba (FCC) (Curitiba, 2022). Além disso, também foi feita a leitura do PLAMSAN mais recente, já que este é um instrumento intersetorial que coordena a política de SAN (Candel, 2021), bem como do Plano Diretor e do Plano Plurianual (2022-2025).

Buscou-se compreender como a SAN estava presente nos planos, seja no âmbito do diagnóstico ou em seções dedicadas ao planejamento em si (como diretrizes, objetivos, ações, metas e indicadores). Alguns planos foram publicados antes da inclusão do órgão na Câmara, tal como o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), compondo a Câmara a partir de 2018 (Curitiba, 2018). Porém, os planos foram considerados por estarem em vigência. A análise contemplou 39 planos, como demonstra o Quadro 2.

[1] A pesquisa documental foi realizada antes da modificação da composição da Câmara, que ocorreu em agosto de 2025, acrescentando outros órgãos.

Quadro 2: Planos setoriais analisados

Órgão gestor	Planos publicados / Ano de publicação ou vigência	Como a SAN se manifesta no plano?
Vários / Sem definição específica	Plano Diretor (2015-2025)	Diagnóstico: Ausente no documento consultado. Planejamento: SAN enquanto política indutora de desenvolvimento social; agricultura urbana (inserida na política municipal do meio ambiente); política municipal de abastecimento e suas diretrizes; vigilância em saúde (inserido na política municipal de saúde); polos gastronômicos (inserido na política de desenvolvimento econômico); patrimônio imaterial (inserido na política de patrimônio cultural)
	Plano Plurianual (2022-2025)	Diagnóstico: programas e equipamentos públicos de SAN já operacionalizados; demandas da população pela implantação de equipamentos em certas regionais e criação de hortas comunitárias. Planejamento: Água potável e saneamento básico; equipamentos públicos de SAN (implantação, requalificação e continuidade); assessoramento aos produtores rurais; criação de mais hortas comunitárias
CAISAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2024-2027)	Diagnóstico: Insegurança Alimentar e Nutricional; equipamentos públicos de SAN; ações e projetos de SAN já operacionalizados (tanto pela SMSAN quanto por outros órgãos da CAISAN). Planejamento – 158 ações, 187 metas e indicadores associados com SAN que versam sobre: acesso; produção e abastecimento; educação alimentar e nutricional; povos e comunidades tradicionais; saúde; acesso universal à água; relações internacionais e monitoramento da realização do DHAA
SMS	Plano Municipal de Saúde (2022-2025)	Diagnóstico: Doenças Crônicas Não Transmissíveis; vigilância sanitária de alimentos; programas associados com SAN; prevenção da obesidade; hortas comunitárias; monitoramento do estado nutricional da população. Planejamento: monitoramento do estado nutricional da população; vigilância sanitária de alimentos; monitoramento da qualidade da água para consumo humano.
SME	Plano Municipal de Educação (2015-2025)	Diagnóstico: Ausente no documento consultado. Planejamento: Reestruturação das escolas públicas, incluindo melhorias em cozinhas escolares; programas suplementares de alimentação para educação de jovens e adultos; conselhos de alimentação escolar
SGM	Plano Municipal de Políticas para Mulheres (2023-2026)	Diagnóstico: SAN e mulheres curitibanas; mulheres cadastradas em programas de SAN em Curitiba (Armazém da Família e permissionárias de hortigranjeiros); equipamentos públicos de SAN; hortas comunitárias. Planejamento: Eixo temático voltado à SAN, com enfoque na continuidade de equipamentos públicos de SAN.

	Plano Municipal de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (2022-2024)	Diagnóstico: sem menções à SAN. Planejamento: Eixo temático voltado à SAN; ações voltadas à SAN: inclusão do campo raça/cor no cadastro de programas; divulgação e promoção da cultura alimentar afro-brasileira; pomar com espécies frutíferas com referência indígena
	Plano Decenal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2020-2030)	Diagnóstico: ausente no documento consultado. Planejamento: fornecimento de merenda escolar para estudantes com necessidades alimentares específicas na rede pública municipal
FAS	Plano Municipal de Assistência Social (2022-2025)	Diagnóstico: menção ao PLAMSAN; disponibilização de *vouchers* de alimentos para compras no Armazém da Família durante a pandemia. Planejamento: ampliação de subsídios alimentares e reajuste conforme inflação atual
	Plano Municipal da Pessoa Idosa (2017-2027)	Diagnóstico: quantitativo de equipamentos públicos de SAN. Planejamento: concessão de benefícios socioassistenciais, incluindo os alimentares; equipamentos públicos de SAN; programas de SAN (continuidade); incentivo à adoção de hábitos alimentares saudáveis
	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2017-2027)	Diagnóstico: sem menções à SAN. Planejamento: fornecimento de alimentação saudável para acolhidos institucionais; acompanhamento do estado nutricional e alimentar; reestruturação de linha de cuidado para tratamento de pacientes com transtornos alimentares; campanhas sobre efeitos nocivos de suplementos alimentares e outras substâncias
	Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2022-2025)	Diagnóstico: sem menções à SAN. Planejamento: ampliação do projeto Mesa Solidária via implementação de cozinhas comunitárias
	Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2017-2027)	Diagnóstico: acesso à água e esgotamento sanitário adequado; concessão de subsídios alimentares e complementos alimentares para famílias em situação de vulnerabilidade social. Planejamento: ampliação de ações de educação alimentar e nutricional; repasse do subsídio alimentar; apoio à agricultura urbana; continuidade de programas e equipamentos públicos de SAN
IPPUC	Plano Setorial de Defesa Social e Civil (2022)	Não foram identificados trechos associados com SAN
	Plano Setorial de Desenvolvimento Ambiental e Conservação da Biodiversidade (2022)	Diagnóstico: agricultura intensiva e degradação ambiental; qualidade da água; agricultura e emissão de gases do efeito estufa; programas de SAN associados com o objeto do plano (Jardins de Mel, hortas comunitárias, Câmbio Verde). Planejamento: continuidade e ampliação de programas de SAN.

	Plano Setorial de Desenvolvimento Econômico (2022)	Diagnóstico: RMC e agricultura familiar; produção de alimentos; trabalhadores empregados no setor primário; empregabilidade no setor secundário e terciário associado com alimentos; áreas de desenvolvimento de tecnologias – destacando o setor de alimentos; pandemia e seus efeitos sobre a alimentação e comércio de alimentos; equipamentos públicos de SAN. Planejamento: apoio a agricultores familiares da RMC; fomento ao cooperativismo e outras formas de comercialização de produtos.
	Plano Setorial de Desenvolvimento Social (2022)	Diagnóstico: fatores e impactos das DCNTs; perfil nutricional da população; dados sobre consumo e hábitos alimentares da população; insegurança alimentar e nutricional; menção ao PLAMSAN e Plano Nacional de SAN; equipamentos públicos de SAN. Planejamento: continuidade de programas e equipamentos públicos de SAN; distribuição de subsídios alimentares para famílias em vulnerabilidade social; fortalecimento dos agricultores familiares da RMC; parcerias com *startups* e empresas do ramo alimentar.
	Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária (2020)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Planejamento: Sem menções à SAN
	Plano Setorial de Mobilidade e Transporte Integrado (2022)	Diagnóstico: fluxo de pessoas na capital durante a pandemia, destacando supermercados e farmácias como principais destinos da população. Planejamento: Sem menções à SAN
	Plano de Estrutura Cicloviária (2019)	Diagnóstico: uso da bicicleta para realização de compras; bicicletários em equipamentos públicos de SAN. Planejamento: Sem menções à SAN
	Plano Estratégico de Calçadas (2014)	Não foram identificados trechos associados com SAN
	Plano Diretor de Iluminação (2011)	Planejamento: projeto de iluminação nos Armazéns da Família
	Plano Regional: Bairro Novo (2021)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Planejamento: hortas comunitárias na regional.
	Plano Regional: Boa Vista (2021)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. Planejamento: hortas comunitárias na regional; criação de polos gastronômicos.
	Plano Regional: Boqueirão (2021)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário; demanda da população para implantação de novas hortas comunitárias e construção de Restaurante Popular. Planejamento: hortas comunitárias na regional.
	Plano Regional: Cajuru (2021)	Diagnóstico: equipamentos públicos e programas de SAN; demanda da população para implantação de um Restaurante Popular com boa localização; Planejamento: hortas comunitárias na regional; escola de jardinagem; criação de polos gastronômicos.

	Plano Regional: CIC (2021)	Diagnóstico: demanda da população para implantação de hortas comunitárias. Planejamento: hortas comunitárias na regional. Planejamento: implantação da Fazenda Urbana na regional.
	Plano Regional: Matriz (2021)	Planejamento: implantação de um Armazém da Família
	Plano Regional: Pinheirinho (2021)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário; deslocamento da população para compras em super e hipermercados; demanda da população para realocação do Armazém da Família. Planejamento: hortas comunitárias na regional.
	Plano Regional: Portão (2021)	Diagnóstico: abastecimento de água e esgotamento sanitário; deslocamento da população para compras em super e hipermercados. Planejamento: hortas comunitárias na regional; implantação de Bici-horto, sendo bicicletários com caixas para hortas comunitárias e potencial espaço para realização de eventos gastronômicos; criação de polos gastronômicos.
	Plano Regional: Santa Felicidade (2021)	Diagnóstico: demanda da população para implantação de um Armazém da Família (bairro São Braz). Planejamento: hortas comunitárias na regional; liceu de gastronomia e capacitação em turismo.
	Plano Regional: Tatuquara (2021)	Diagnóstico: demanda da população para construção de um Restaurante Popular. Planejamento: hortas comunitárias na regional; implantação de infraestrutura de abastecimento; parque produtivo; implantação de equipamentos públicos de SAN (Restaurante Popular e Fazenda Urbana).
SMMA	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (2024-2035)	Diagnóstico: saneamento básico; baixa presença do setor agropecuário no município; resíduos orgânicos; agrotóxicos; programas e equipamentos públicos de SAN. Planejamento: fortalecimento da agricultura urbana; continuidade de programas e equipamentos de SAN; fortalecimento de cadeias curtas; apoio à agricultura familiar agroecológica; continuidade do Programa Câmbio Verde; conscientização sobre desperdício de alimentos.
	Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (2020-2025) – Produzido em parceria com o IPPUC	Diagnóstico: mudanças climáticas e seu risco a segurança hídrica e alimentar; programas e equipamentos de SAN; alimentação saudável; produção de alimentos na cidade. Planejamento: conservação do meio ambiente e associação com SAN; produção de alimentos saudáveis e seguros, diminuindo desertos alimentares; agricultura urbana; gestão da água; fortalecimento de cadeias curtas e consumo consciente.

	Plano Setorial de Saneamento Básico (2024-2034), sendo: volume I – saneamento básico; volume II – abastecimento de água; III – esgotamento sanitário; e IV – drenagem e manejo de águas pluviais	Diagnóstico: segurança hídrica e SAN; usos da água; doenças transmitidas por alimentos e água contaminados; vigilância da água para consumo humano; águas doces e irrigação de cultivo; ligações prediais de esgoto em estabelecimentos alimentares; reciclagem agrícola (uso dos lodos das estações de tratamento de esgoto para fertilização do solo); mudanças climáticas e reflexos sobre o abastecimento de água; programa Câmbio Verde. Planejamento: apenas no volume II – redução da mortalidade por doenças transmitidas pela água; projetos de aprovisionamento de água para períodos de escassez futuros.
FCC	Plano Setorial da Cultura Alimentar (2016-2026)	Diagnóstico: cultura alimentar (associação com povos indígenas, afrodescendentes e demais imigrantes); urbanização e seus impactos no consumo de alimentos e hábitos alimentares; alimento como patrimônio imaterial; soberania alimentar; hortas comunitárias; ações de educação alimentar e nutricional. Planejamento: ações de cultura alimentar em escolas e outros equipamentos públicos; valorização de produtos e detentores da cultura alimentar; estímulo ao debate e ações sobre cultura alimentar vegana; acabar com subsídios para alimentos ultraprocessados em compras públicas e venda em equipamentos públicos de comercialização de alimentos; inclusão da cultura alimentar no sistema de financiamento da cultura; oferta de cursos de cultura alimentar.

Elaboração: A autora (2025).

Em um contexto geral, notou-se que os planos publicados por órgãos que compõem a CAISAN tendem a mencionar a SAN em seu instrumento de planejamento. Isso indica uma certa coerência entre objetivos setoriais e intersetoriais (Candel, 2021). Ainda que alguns órgãos produzam planos com maiores referências à SAN comparado a outros, é notável que existe um esforço por parte dos setores em incluir a temática.

A leitura dos planos publicados pela Secretaria do Governo Municipal sinalizou que o órgão relaciona suas políticas com a SAN, apresentando diagnósticos e proposições que mostram um diálogo intersetorial. Da mesma forma, a pasta da cultura apresentou conexões claras entre seus objetivos setoriais e os intersetoriais, incorporando questões não identificadas até mesmo no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN).

No Plano Diretor, notou-se a presença da Política Municipal de Abastecimento – como já mencionado –, sinalizando a relevância do tema no planejamento urbano. No entanto, ainda é baixa a presença da SAN em outras políticas, como da saúde e educação. Já no Plano Plurianual, notaram-se diversas conexões com a SAN, relacionando a questão com progra-

mas de governo com enfoque na superação das desigualdades e na preservação ambiental (referenciando a agricultura urbana, por exemplo). Um aspecto importante no plano é que nele há a descrição dos recursos orçamentários destinados aos programas de governo. Para a SAN foi prevista a utilização de recursos do Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC), que, conforme identificado em marcos legais, é um recurso não intersetorial, de gestão apenas da SMSAN (Curitiba, 2025a). Um servidor da SMSAN contou sobre o Fundo: *Ele foi criado para atender a criação do Armazém da Família e ele acabou crescendo e utilizado para outros programas. Uma parte dele cobre a folha de pagamento de funcionário*. O entrevistado complementou que com o crescimento da SMSAN e de suas ações, o Fundo hoje não cobre as despesas de todos os programas, o que explica por que são utilizados recursos da Fundação de Ação Social (FAS) para o fornecimento de subsídios alimentares. O não compartilhamento de recursos entre os órgãos para a realização de ações intersetoriais demonstra, à luz de Cunill-Grau (2016), uma intersetorialidade de baixa intensidade.

O PLAMSAN é composto por 158 ações, atribuídas a todos os órgãos que compunham a CAISAN no período em que foi elaborado. Múltiplos temas são abordados nesse documento, fazendo referência à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN): acesso; produção e abastecimento; educação alimentar e nutricional; povos e comunidades tradicionais; saúde; água; relações internacionais e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada (Curitiba; CAISAN, 2023). O PLAMSAN, conforme a leitura de Candel (2021), representa um instrumento intersetorial que coordena a política, apresentando ações definidas aos órgãos que fazem parte da CAISAN. A divisão de "tarefas" demonstra que a execução da política é compartilhada, indicando uma potencial intersetorialidade de alta intensidade (Cunill-Grau, 2016). Também é prevista no plano a criação de comitês pela CAISAN para debater e propor ações e projetos sobre temas da SAN. Um dos comitês, por exemplo, está focado no monitoramento do plano, demonstrando que se prevê o compartilhamento do monitoramento da política, outro sinal de uma integração de alta intensidade (Cunill-Grau, 2016).

Há, no entanto, ressalvas neste plano, que mostram algumas fragilidades nessa colaboração entre órgãos. Na seção que trata do diagnóstico da SAN, são apresentados separadamente as ações de cada órgão associado com a SAN, o que leva a crer que não ocorreu uma reflexão coletiva sobre potenciais indicadores e dados sobre SAN. Parece existir uma dificuldade

em associar informações e dados coletados pelos órgãos a fim de produzir um diagnóstico comum que forneça informações claras sobre o panorama da SAN em Curitiba. Esse ponto leva a questionar o compartilhamento de dados entre os órgãos (Cunill-Grau, 2016).

Em uma entrevista com um conselheiro de SAN do município, foi pontuado que há uma carência no cruzamento de dados entre os órgãos, destacando o exemplo dos dados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): *Não tenho dados cruzados do SUAS e do SUS, por exemplo*. (...) *Há uma dificuldade da gente obter uma informação do SISVAN* [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional], *junto com a ajuda do VIGITEL* [Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico], *ajuda com o CRAS* (...). Um servidor da SMSAN contou que o compartilhamento de informações depende também muito dos servidores que estão dialogando e que alguns destes têm receio em fazer isso: *Tem lugares que às vezes a pessoa tem medo de passar um dado. (...) Tem medo de que alguém pegue seu lugar.*

Nem todos os órgãos, ao menos através de seus planos, conseguem articular-se devidamente com a SAN, o que demonstra que há algumas dificuldades no engajamento e na compreensão do que é o trabalho intersetorial.

Os planos publicados pelas pastas da saúde, da educação e da assistência social deixam de estabelecer conexões com a SAN de maneira mais aprofundada. O Plano Municipal de Saúde traz temas relevantes, demonstrando conexões com a SAN. Porém, a SAN ainda permanece muito restrita ao estado nutricional, não dando visibilidade a outras questões importantes, como ambientes alimentares, equipamentos públicos de SAN e desigualdades sociais (afetando o acesso ao alimento). Nesse mesmo plano percebeu-se que há pouco avanço no âmbito do planejamento, não sendo identificados projetos e ações que relacionem mais efetivamente a pasta da saúde com a da SAN. O Plano Municipal de Educação restringe suas conexões com a SAN à alimentação escolar, não abordando a educação alimentar e nutricional, por exemplo[2]. Nos planos de gestão da Fundação de Ação Social (FAS), órgão responsável pelas políticas de assistência social no

[2] Acredita-se que a baixa conexão entre a educação e a SAN no plano esteja relacionada com o período em que o documento foi produzido. Na época, fazia apenas dois anos que a CAISAN havia sido criada, o que pode justificar a ausência de outras temáticas de SAN. Ao mesmo tempo, tal situação sinaliza que o diálogo entre a pasta da SAN e a Secretaria era pouco consolidado, indicando uma possível fragilidade nos anos iniciais da câmara.

município, constatou-se uma baixa relação de indicadores socioeconômicos com o acesso à alimentação. Os planos de gestão da FAS defendem a continuidade das ações de SAN, e em alguns deles são identificadas proposições pontuais com efeitos diretos na política intersetorial.

Os planos publicados pelo órgão de planejamento urbano, o IPPUC, apresentam algumas particularidades. É o caso dos planos setoriais de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social, nos quais se percebeu um amplo diálogo com a SAN, evidenciando como o planejamento urbano está envolvido com o tema. Porém, outros planos, como o Setorial de Defesa Social e Civil, Habitação e Regularização Fundiária e Mobilidade e Transporte Integrado, não consideraram o tema intersetorial. No caso deste último, estão ausentes estratégias que associam a questão central do plano com o acesso aos equipamentos públicos de SAN (numerosos no município). Tal tarefa não seria dificultosa, já que no próprio *website* do órgão existem mapas que espacializam esses equipamentos. Nota-se, portanto, uma falta de correlação com a SAN em alguns planos, mostrando que existem algumas falhas na comunicação entre os órgãos que fazem parte da CAISAN.

A ausência de relações com a SAN em alguns planos pode estar relacionada com algumas questões abordadas nas entrevistas. Em entrevista com servidores da SMSAN (pasta que preside a CAISAN, sendo o principal órgão responsável pela execução das políticas de SAN) foi apontado que há órgãos que não compreendem como contribuir para a política intersetorial: *O difícil, na minha opinião, é que as pessoas entendam o que é segurança alimentar*. A percepção dos servidores entrevistados é de que ainda permanece uma tendência à setorização, surgindo a necessidade de explicar constantemente sobre a SAN.

Dentro dos órgãos também existe uma resistência ao trabalho intersetorial. Um servidor do IPPUC contou que foi necessário um convencimento dos servidores para que o órgão realizasse um estudo sobre sistemas alimentares na capital, recentemente publicado[3]: *Teve um pouco de resistência*

[3] Em março de 2025, foi lançado pelo IPPUC e Instituto Escolhas a publicação intitulada "Os caminhos da comida: o papel do planejamento urbano na transformação do sistema alimentar". O documento visa fornecer estratégias para o planejamento urbano nos municípios e desenvolvê-los regionalmente (IPPUC; Instituto Escolhas, 2025). Os capítulos da publicação tratam da produção de alimentos nessas localidades, aspectos da distribuição, comercialização e acesso (trazendo conceitos sobre circuitos curtos e informações sobre desertos, pântanos e

no começo, porque algumas pessoas falavam que não era tópico de planejamento urbano (...) e que era uma questão para a segurança alimentar.

De acordo com um servidor da FAS (órgão gestor das políticas de assistência social), há uma lacuna na própria formação do profissional de assistente social, que pouco se depara com os temas da SAN: *Nossa, quanta falha na formação! Até mesmo no próprio controle social a gente só teve umas pinceladas para saber o que é um conselho. Então, foi na prática profissional que eu acabei conhecendo mais*. Esse exemplo pode explicar por que alguns órgãos têm dificuldades em abordar a SAN. Reconhecendo que são os servidores, os burocratas, os principais articuladores das políticas públicas, é essencial que estes possuam conhecimentos sobre a SAN para compreender como ela pode estar presente em suas políticas setoriais. É preciso, portanto, que os recursos humanos existentes sejam suficientes em quantidade como também em qualidade, dotados de qualificação correspondente que lhes permita estabelecer as conexões necessárias para produzir uma política intersetorial mais efetiva.

Acredita-se que por essas razões há no PLAMSAN atual uma ação que contempla a formação continuada de servidores em temas afetos à SAN, como aproveitamento de alimentos, por exemplo. No entanto, os servidores da SMSAN afirmaram que, apesar da oferta de cursos, ainda há pouca adesão por parte de servidores de outros órgãos. Um servidor da SMSAN relatou sobre a dificuldade de preencher as vagas para o curso de educação alimentar e nutricional, ofertado para educadores da rede pública municipal: *Então, a gente trabalhava os professores para enriquecer esse tema para trabalhar para os alunos. Porém, era sempre um trabalho de convencimento de trabalhar o tempo certo. O curso abria com 20 a 40 vagas, mas no mesmo horário tinha um curso de matemática. Então, a gente tinha concorrência digamos assim, né?*.

Os planos e os relatos denotam tanto avanços como obstáculos ainda presentes na colaboração intersetorial através da CAISAN, os quais podem ser explicados a partir das capacidades estatais, abordadas na seção a seguir.

---

miragens alimentares), consumo alimentar, desperdício de alimentos e planejamento urbano. O relatório completo pode ser acessado no site do IPPUC na aba de Publicações no seguinte endereço: https://ippuc.org.br/publicacoes?backTo=to%255Bname%255D%3DPagina%26to%255Bparams%255D%255Bslug%255D%3Dpesquisa-e-informacoes%26page%3D%25C3%25A0%2520Pesquisa%2520e%2520Informa%25C3%25A7%25C3%25B5es.

4. A intersetorialidade em políticas de SAN e capacidades estatais

Conforme explicado anteriormente, os componentes técnico-administrativo e político-relacional, propostos por Gomide e Pires (2014), permitem compreender por que há avanços ou problemas persistentes no trabalho intersetorial, com enfoque na política de SAN municipal. Além dos planos, o acompanhamento de reuniões da CAISAN (comitê de monitoramento do PLAMSAN, formado por servidores indicados pelos órgãos) e as entrevistas com atores-chave permitiram compreender os processos que envolvem a intersetorialidade. Na análise da intersetorialidade a partir dos indicativos das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014; Gomide; Pereira; Machado, 2017) fica mais evidente como se dá na prática a intersetorialidade nas políticas de SAN em Curitiba.

A disponibilidade de recursos humanos, um indicativo do componente técnico-administrativo, é identificada através da publicação dos planos, mas não somente: de acordo com a prefeitura, Curitiba possuía em julho de 2025, 33.465 servidores ativos, incluindo temporários (Curitiba, 2025c). No entanto, para lidar com uma política intersetorial, tal como a SAN, são necessários profissionais capacitados na temática, que possuam conhecimentos para criar, executar, monitorar e avaliar essas políticas. Como destacado na seção anterior, um servidor da pasta de assistência social considera sua formação insuficiente para trabalhar com as questões exigidas pela política intersetorial.

Neste sentido, destaca-se a presença de servidores nos cargos de nutricionista. Ainda que não sejam os únicos profissionais capazes de articular políticas de SAN, estes possuem uma gama de conhecimentos que traz grandes contribuições. Os nutricionistas estão lotados em cinco órgãos diferentes: 39 atuam no órgão da saúde, 14 na pasta de educação, nove na SMSAN e um nos órgãos da assistência social e planejamento urbano (Curitiba, 2025b).

No entanto, mesmo com a disponibilidade de servidores nesses órgãos, as falas na seção anterior revelaram que é preciso fazer um trabalho constante de convencer os servidores das pastas sobre a importância do tema. Isso porque, segundo a percepção de um entrevistado, nem todos os servidores estão dispostos a colaborar intersetorialmente na política de SAN: *A gente tem alguns técnicos que são burocratas, que estão ali porque alguém mandou*. Outro servidor da pasta de SAN explicou que muitas vezes é necessário mostrar para os órgãos quais serão os ganhos da colaboração: *Eu acho*

que o mais importante é quando você mostra, em primeiro lugar, o ganho que a pessoa vai ter. (...) Olha, eu vou fazer isso, mas vai te ajudar nisso.

Dar continuidade às ações de SAN nos órgãos também é desafiador, especialmente quando os servidores responsáveis e com conhecimento sobre a política saem do setor ou deixam o serviço público. Em uma reunião do comitê de monitoramento do PLAMSAN, uma representante da pasta do esporte, lazer e juventude, explicou a dificuldade em continuar uma ação intersetorial de SAN, devido à exoneração da servidora responsável por essa tarefa.

Ainda que Curitiba possua recursos humanos disponíveis, observa-se que há baixa disponibilidade de burocratas que possuem as habilidades necessárias para articular a SAN com as pautas de seu órgão. Ou ainda são menos predominantes burocratas que compreendam o que é a SAN e estejam de fato dispostos a trabalhar de forma colaborativa com uma questão que não é comumente tratada em seu setor. Dessa forma, predomina a setorização, levando à percepção de que há entraves em alterar as formas organizacionais nos setores envolvidos (Cunill-Grau, 2016), já incrustadas nos servidores. Isto é: os burocratas que atuam setorialmente têm dificuldades para colaborar com outras pastas sobre SAN.

Curitiba é uma capital com grande arrecadação de impostos, dotada de capacidades fiscais (Cingolani, 2013), o que permite a execução de políticas públicas municipais com maior facilidade, quando comparada a municípios com menor relevância econômica. Os recursos financeiros destinados à política de SAN estão associados com o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC), que, conforme apontado na seção anterior, não é de caráter intersetorial. Cabe à pasta de SAN fazer a gestão desse fundo, não prevendo o compartilhamento de recursos com as demais pastas. Essa prática enfraquece a ideia de intersetorialidade e reforça a interpretação de que essa pasta é a única responsável pela execução das ações de SAN. Além disso, a ausência de recursos para a atuação dos outros órgãos em temas de SAN pode constituir um entrave para a execução das ações previstas pelo próprio PLAMSAN. É possível que ocorra uma disputa pela alocação de recursos dentro do órgão, cabendo aos gestores definirem a percentagem a ser empenhada em ações intersetoriais.

Do ponto de vista dos recursos tecnológicos e das estratégias de monitoramento, destaca-se a existência da plataforma intitulada "Planeja". Desenvolvida por um dos órgãos que compõe a CAISAN – o Instituto

Municipal de Administração Pública (IMAP) –, a plataforma já é utilizada pelos servidores para atualizar o andamento das ações e projetos firmados no Plano Plurianual. Em uma reunião do comitê de monitoramento do PLAMSAN foi proposto o uso da mesma para monitorar o andamento da política, de forma que cada órgão atualizasse constantemente as ações executadas. Além de demonstrar um indicativo prático do componente político-relacional, a presença de tal recurso demonstra uma iniciativa de integração dos setores no monitoramento da política pública, fator que indica uma intersetorialidade de alta intensidade (Cunill-Grau, 2016).

Além da plataforma Planeja, a criação de um comitê para supervisionar o PLAMSAN é considerada uma estratégia de monitoramento e de avaliação da política pública de SAN. Publicado em formato de portaria, em maio de 2024, o comitê era composto por dois representantes (titular e suplente) de cada órgão que compunha a CAISAN no período. Sua criação demonstrou a necessidade de incluir todas as pastas no monitoramento, incorporando-as no ciclo de políticas públicas (Cunill-Grau, 2016), indicando uma alta integração. As reuniões aconteciam regularmente – ao menos uma vez por mês, ao longo de 2024 – e eram discutidas as ações de responsabilidade dos órgãos e da CAISAN, como seriam realizados o monitoramento, além de questões relacionadas à Estratégia Alimenta Cidades. Em geral, a maioria dos órgãos estava representada nas reuniões. Alguns servidores costumavam dialogar mais nas reuniões, especialmente aqueles que representam os órgãos da saúde, educação, planejamento urbano, esporte e lazer e cultura.

Assim como a plataforma Planeja, também foi mencionado o Hipervisor, sistema desenvolvido pela pasta de planejamento urbano, que armazena todas as informações coletadas por órgãos públicos municipais, integrando e correlacionando-as. Um entrevistado destacou que o Hipervisor representa um avanço no compartilhamento de informações entre os órgãos, principalmente porque muitos setores se mostram relutantes em dividir seus dados, como destacado em seção anterior. O Hipervisor teria a capacidade de resolver tal problemática, contribuindo para o avanço do trabalho intersetorial.

A existência do PLAMSAN sinaliza a presença de instrumentos intragovernamentais, o que facilita a coordenação entre os setores (Candel, 2021). Além de cumprir um requisito do SISAN (Brasil, 2010), a existência desse plano revela também o esforço em alinhar objetivos setoriais com

objetivos intersetoriais. Do ponto de vista intergovernamental, percebeu-se que no PLAMSAN são mencionados marcos legais atrelados à SAN em nível nacional, como a PNSAN, a qual norteia os eixos do plano. A própria adesão ao SISAN marca a relação entre essas diferentes esferas de poder que colaboram para a consecução do DHAA. A Política e o Plano Estadual de SAN, no entanto, não estão explicitamente marcados no PLAMSAN. Porém, em diversos momentos do plano se aborda a necessidade de integrar ações das três esferas de poder e estabelecer o diálogo entre elas, especialmente para repasses de recursos e para o aprimoramento de legislações que afetam municípios além de Curitiba – como é o caso dos alimentos transgênicos e com agrotóxico (Curitiba; CAISAN, 2023).

No que se refere ao componente político-relacional, notou-se que existe uma interação entre as burocracias que executam a política de SAN com atores do sistema político-representativo, como prefeito e vereadores. No caso do prefeito, essa relação é reafirmada através da instituição e atualização da Câmara. O mais recente marco legal publicado, o Decreto nº 1.724, de 7 de agosto de 2025, instituído pelo prefeito, sinaliza tal interação e o reconhecimento do poder público em dar continuidade às políticas de SAN em curso. O município também investe em associar a imagem do prefeito com essas políticas, estando este representante presente em eventos e inaugurações que envolvem equipamentos públicos de SAN, programas e outras ações associadas com SAN.

Há também uma interação entre a CAISAN com vereadoras e vereadores, principalmente via Conselho Municipal de SAN e Frente Parlamentar de SAN. A Frente está em sua terceira legislatura (a primeira de 2017-2020, a segunda de 2021-2024 e a terceira, atual, de 2025-2028). Dentre os objetivos da Frente está a promoção das políticas de SAN; realização de debates, seminários, audiências públicas e eventos sobre o tema; articulação com sociedade civil, instituições de pesquisa, empresas e autoridades municipais a fim de aprimorar a política; fiscalização de recursos públicos para a política; além da proposição e apoio a projetos de leis associados (Câmara Municipal de Curitiba, 2025). Ela é suprapartidária, composta por dez parlamentares.

A Frente apresenta mais uma possibilidade para monitorar a política pública e também cobrar que a intersetorialidade aconteça efetivamente. No entanto, em conversa com um ex-vereador que participou de duas legislaturas da Frente, o mesmo afirmou que *são pouquíssimas as vereadoras e*

vereadores que debatem as políticas públicas, de forma geral, sendo dificultoso avançar no debate sobre as políticas de SAN. Ainda, parlamentares da oposição (especialmente associados a partidos de esquerda) tendem a ser mais silenciados devido às divergências político-ideológicas, o que certamente impacta em diálogos mais aprofundados e reflexivos sobre a gestão do município.

Um parlamentar que fez parte da Frente contou que a CAISAN passou a dialogar mais com a Frente devido a um contexto de crise, associado com a distribuição de marmitas nas ruas para pessoas em situação de vulnerabilidade durante a pandemia de coronavírus. Antes disso, afirmou, nem mesmo a CAISAN conseguia organizar reuniões frequentes: *(...) porque, como eu disse, a própria CAISAN também tinha dificuldade* [para se reunir durante o período de 2017-2024]. *Inclusive isso era uma queixa da própria gestão, dos servidores da secretaria* [de Segurança Alimentar e Nutricional]. O relato expõe que existia, ao menos nesse período, um problema em fazer com que a intersetorialidade fizesse parte do rol de atividades das demais secretarias e órgãos que compunham a Câmara. A falta de reuniões frequentes atrapalha o monitoramento da política, enfraquecendo sua execução e avaliação.

Outro ponto importante destacado na literatura sobre capacidades estatais é a presença de canais institucionalizados de participação social (Gomide; Pires, 2014), os quais legitimam a política pública e têm o potencial de ampliar a inteligência do Estado (Evans, 1993), já que expõem com maior clareza questões não evidenciadas pelo poder público. É através desses canais, como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), que as burocracias têm acesso às demandas populacionais associadas com a política. Segundo os membros do conselho entrevistados, a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) é o órgão que mais dialoga com a sociedade civil, estando sempre presente nas reuniões do conselho, sanando dúvidas e prestando contas. As Conferências Municipais de SAN também são consideradas canais de participação social, sendo um espaço utilizado para repensar e produzir inovações na política de SAN.

Um dos conselheiros entrevistados vê o COMSEA como essencial para o avanço das políticas de SAN, já que a sociedade civil tende a levar problemáticas: *Geralmente as pessoas veem* [o Conselho] *como uma questão de embate. Não é uma questão de embate. O Conselho tá ali pra mostrar a dor. Se fosse tudo bom e tudo bonito, não ia precisar existir um conselho*. Como explicado, o

COMSEA existe desde 2003, mas, como afirmam Zimmermann, Grisa e Aranha (2024), foi a partir de 2014 que ele se tornou mais ativo, provocando reflexões e mudanças em sua composição e regimento interno.

Em relação à intersetorialidade, um dos conselheiros entrevistados considera que há muito que se avançar: *A gente* [o Conselho] *traz as questões, mas no final eu vejo que fica muito na SMSAN. Fica "Não, isso é de alimentação, joga para os caras* [SMSAN]"*. A gente precisa ter um diálogo mais aberto e isso se prova ser um desafio quando a gente vai olhar pra CAISAN, que não tem reunião*. O relato mostra que, apesar de existir um enquadramento da política (Candel, 2021), isto é, o reconhecimento de que o problema é intersetorial, fomentando a integração entre setores, percebe-se que, na prática, a SMSAN acaba sendo a principal responsável pela política de SAN no município. Ou seja, a dimensão acerca do envolvimento dos setores, descrita por Candel (2021), ainda não foi plenamente alcançada. Outro entrevistado do COMSEA reconhece que há pastas que são mais ativas nas reuniões, como a educação, saúde e esporte, lazer e juventude. Esses dois conselheiros pontuaram que há pastas que se envolvem pouco, como é o caso do meio ambiente. Um parlamentar da Frente de SAN, o qual frequentava reuniões do conselho, compreende que há órgãos que teriam a capacidade de se envolver mais nos debates com a sociedade civil, mas não o fazem: *Era para ter uma grande relação com a SAN a Secretaria de Assistência Social, Saúde e Educação. Elas* [as secretarias] *têm cadeira no Conselho, mas elas não têm muita participação, dá pra ver. (...) Eles* [os secretários] *vão dizer que tem integração, mas na prática não é isso que chega*.

Com base nessas evidências, considera-se que Curitiba não possui uma intersetorialidade de baixa e muito menos de alta intensidade (Cunill-Grau, 2016). A leitura dos planos publicados pelos órgãos e do PLAMSAN, mostrou que ocorre o compartilhamento na formulação de políticas e na sua execução. Há também um compartilhamento no monitoramento e avaliação das políticas, expressas pelas reuniões periódicas do comitê de monitoramento do PLAMSAN e pelo uso da plataforma Planeja. O compartilhamento de dados e informações, ainda dificultoso entre as pastas, tende a ser resolvido pelo uso do Hipervisor, por exemplo. Porém, ao mesmo tempo, não há um orçamento comum a ser utilizado por todos os órgãos, destinado, às ações intersetoriais. Ainda que a política esteja enquadrada e os setores envolvidos (Candel, 2021), de acordo com os marcos legais que instituem a CAISAN, as entrevistas revelaram que a SMSAN acaba sendo a principal

responsável pela tomada de decisões frente à política, uma fragilidade expressiva da colaboração intersetorial.

Essas questões levam a interpretar que Curitiba possui uma intersetorialidade de "média intensidade", já que existem avanços, mas também fragilidades na integração entre os órgãos na política de SAN.

Considerações finais

Como visto ao longo deste capítulo, a intersetorialidade é considerada uma possibilidade de governança para políticas públicas que apresentam problemas multicausais (Cunill-Grau, 2016; Candel, 2021), sendo também um dos pilares do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Brasil, 2010). Tendo em vista as dificuldades no diálogo intersetorial, especialmente nas políticas de SAN que ocorrem a nível municipal, o objetivo da pesquisa foi compreender como esse processo acontece em Curitiba (PR), considerando na análise as capacidades estatais do município.

Os resultados demonstraram que o poder público municipal tem avançado em estabelecer o diálogo intersetorial, mas ainda há entraves a ser superados. Apesar de possuir capacidades estatais nos componentes técnico-administrativo e político-relacional (Gomide; Pereira; Machado, 2017) necessários para fazer a intersetorialidade em políticas de SAN funcionar, perduram algumas limitações. Isso porque nem sempre os indicadores das capacidades estatais são mobilizados no âmbito da política de SAN. Na prática, a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) acaba sendo o órgão que mais atua com a política, ao passo que outros órgãos apresentam dificuldades ou barreiras que permitem a completa integração. Associado com isso, as entrevistas demonstraram que existe uma necessidade de convencer as pastas e seus servidores sobre seu papel na política de SAN. Em parte, isso explica por que determinados planos falham em abordar a SAN de maneira mais aprofundada e conectada com suas pautas setoriais.

Essas evidências levam a crer que há uma média integração entre setores na política de SAN em Curitiba, já que, ao mesmo tempo em que há uma integração das pastas no ciclo das políticas públicas, existem problemáticas ainda não solucionadas, como: a falta de um orçamento comum, dificuldade em compartilhar informações e as baixas mudanças nas estruturas organizacionais (Cunill-Grau, 2016).

Entende-se que a superação desses problemas envolve uma reflexão dentro da própria CAISAN, contando com percepções tanto dos burocratas – principais atores que lidam com a política pública – como dos representantes titulares sobre as limitações do trabalho intersetorial. Formações, capacitações e aumentar a periodicidade de reuniões de trabalho, incorporando até mesmo o COMSEA e a Frente Parlamentar nesses debates, contribuiriam para fortalecer a intersetorialidade na política de SAN.

Referências

BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, *[S.l.]*, n. 4, 2015, p. 37-59. Disponível em: https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatal%202015.pdf . Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* Brasília, 31 jan. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Registro da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar*. 2025. Disponível em: https://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoDetalhesForm.do?select_action=&cod=422.00004.2025. Acesso em: 12 set. 2025.

CANDEL, J. J. L. The expediency of policy integration. *Policy Studies*, *[S.l.]*, v. 42, n. 4, 2021, p. 346-361. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2019.1634191. Acesso em: 16 abr. 2024.

CANDEL, J. J. L.; PEREIRA, L. Towards integrated food policy: main challenges and steps ahead. *Environmental Science and Policy*, *[S.l.]*, v. 73, 2017, p. 89-92. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2017.04.010. Acesso em: 12 jun. 2024.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity:* a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: AFD MGSoG/UNU Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, 2013. 58 p. Disponível em: https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/the-state-of-state-capacity-a-review-of-concepts-evidence-and-mea. Acesso em: 29 fev. 2024.

CUNILL-GRAU, N. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 26, 2016, p. 35-66. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf. Acesso em: 09 abr. 2024.

CURITIBA. Decreto nº 882, de 10 de março de 2025. Regulamenta o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba – FAAC, regulamenta a Lei Municipal nº 7.462, de 23 de maio de 1990, que "cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba". *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Curitiba, PR, 10 mar. 2025. 2025a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2025/89/882/decreto-n-882-2025-regulamenta-o-fundo-de-abastecimento-alimentar-de-curitiba-faac-regulamenta-a-lei-municipal-n-7462-de-23-de-maio-de-1990-que-cria-o-fundo-de-abastecimento-alimentar-de-curitiba. Acesso em: 12 set. 2025.

CURITIBA. Decreto nº 917, de 6 de julho de 2022. Institui a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/Curitiba e revoga regulamentações anteriores. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Curitiba, PR, 6 jul. 2022. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2022/91/917/decreto-n-917-2022-institui-a-camara-intersetorial-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-caisan-curitiba-e-revoga-regulamentacoes-anteriores. Acesso em: 12 set. 2025.

CURITIBA. Decreto nº 1.109, de 16 de outubro de 2018. Revoga o Decreto Municipal nº 1.821, de 20 de dezembro de 2013, e institui nova composição da Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/Curitiba. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Curitiba, PR, 16 out. 2018. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2018/110/1109/decreto-n-1109-2018-revoga-o-decreto-municipal-n-1821-de-20-de-dezembro-de-2013-e-institui-nova-composicao-da-camara-intersetorial-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-caisan-curitiba. Acesso em: 12 set. 2025.

CURITIBA. Decreto nº 1.724, de 7 de agosto de 2025. Institui a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN/Curitiba e revoga regulamentações anteriores. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Curitiba, PR, 7 ago. 2025. 2025b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2025/173/1724/decreto-n-1724-2025-institui-a-camara-intersetorial-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-caisan-curitiba-e-revoga-regulamentacoes-anteriores. Acesso em: 15 set. 2025

CURITIBA. Lei nº 7.462, de 23 de maio de 1990. Cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Poder Executivo, Curitiba, PR, 23 mai. 1990. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1990/746/7462/lei-ordinaria-n-7462-1990-cria-o-fundo-de-abastecimento-alimentar-de-curitiba-e-da-outras-providencias. Acesso em: 27 ago. 2025.

CURITIBA. *Relação de cargos efetivos preenchidos – junho/2025*. 2025c. Disponível em: https://mid-transparencia.curitiba.pr.gov.br/funcionarios/6-RELACAO_DE_CARGOS_EFETIVOS_PREENCHIDOS-JUNHO_2025.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

CURITIBA. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. *III Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (PLAMSAN/Curitiba):* 2024-2027. 2023. Disponível em: https://segurancaalimentar.curitiba.pr.gov.br/conteudo/plano-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/457. Acesso em: 12 jun. 2024.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr.1993, p. 1-36. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006. Acesso em: 11 jun. 2024.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311. Acesso em: 05 mar. 2024.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (orgs.). *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-30. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098. Acesso em: 10 jun. 2024.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capítulo 1: Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-85.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7698. Acesso em: 15 abr. 2024.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. Práticas e Saberes: Desafios e inovações em gestão social. *Organizações e Sociedade*, *[S.l.]*, v. 15, n. 45, p. 171-180, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/osoc/a/zmqrCGSQpp5FDqjxqSty9Qj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC); Instituto Escolhas. *Os caminhos da comida:* o papel do planejamento urbano na transformação do sistema alimentar. Curitiba: IPPUC Editora, 2025. Disponível em: https://ippuc.org.br/storage/uploads/ef893f0f-09b0-43e0-9711-7f80c099c1ca/Relat%C3%B3rio-T%C3%A9cnico_Os-caminhos-da-comida.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

LUCION, N. V.; GRISA, C. A alimentação no planejamento urbano de Curitiba/PR. In: MENEZES, S. de S. M.; ALVES, F. D. (orgs.). *Os contrastes do rural brasileiro:* desafios e alternativas da agricultura familiar diante do avanço do agronegócio e da crise alimentar. Aracaju: Criação Editora, 2024. p. 52-76. Disponível em: https://editoracriacao.com.br/os-contrastes-do-rural-brasileiro-desafios-e-alternativas-da-agricultura-familiar-diante-do-avanco-do-agronegocio-e-da-crise-alimentar/. Acesso em: 30 abr. 2025.

MORAES, V. D. de. *Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:* as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/49726. Acesso em: 15 set. 2025.

PEREIRA, A. K. *A construção de capacidade estatal por redes transversais:* o caso de Belo Monte. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política (IPOL), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, 2014. Disponível em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/2014%20-%20pereira%20-%20a%20construo%20de%20capacidade%20estatal%20por%20redes%20transversais.pdf . Acesso em: 11 jun. 2024.

REPETTO, F. *Capacidad estatal:* requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Banco Interamericano de Desarorollo: New York, 2004. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0012049. Acesso em: 12 jun. 2024.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State Back*. Cambridge University Press: Cambridge, 1985. p. 3-43.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins*, [S.l.], n. 63, p. 1-16, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.4000/11wvv. Acesso em: 04 set. 2024.

Capacidades estatais para Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros: diferenças por porte populacional e regiões*

Andreia Vigolo Lourenço
Fernanda Castilhos França de Vasconcellos
Ingrid de Paula Marques
Júlia Menin
Annette Madriz Porras
Beatriz Ribeiro Rocha
Catia Grisa

Introdução

A discussão sobre capacidades estatais tem se consolidado como um campo fundamental para compreender os limites e possibilidades da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. No cenário brasileiro, a descentralização das políticas públicas, a partir da Constituição de 1988, ampliou o protagonismo dos municípios nesse processo, conferindo-lhes maior autonomia para planejar e executar ações (Lima *et al.*, 2020). Contudo, esse avanço também evidenciou desafios significativos, sobretudo para os municípios de pequeno porte, que frequentemente enfrentam limitações técnicas, financeiras e administrativas (Papi; Demarco, 2018). Somam-se a isso as marcantes desigualdades regionais, presentes em aspectos socioculturais, geográficos, socioeconômicos e institucionais, que se manifestam em diferenças entre macrorregiões, estados e municípios no cenário brasileiro (Souza; Grin, 2021).

* Capítulo realizado no âmbito do projeto "Capacidades estatais para resiliência da segurança alimentar e nutricional às mudanças climáticas: Estudos de casos em municípios do Rio Grande do Sul", que conta com apoio da FAPERGS, pelo Edital FAPERGS 06/2024 – Programa de Pesquisa e Desenvolvimento voltado a Desastres Climáticos.

Essas dificuldades tornam-se ainda mais evidentes frente a temas complexos, como o da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no qual os municípios possuem um importante papel na consolidação dos componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no território (Ministério da Cidadania, 2025). Diante da reestruturação de diferentes políticas públicas e do fortalecimento da atuação local, cresce o interesse acadêmico em compreender a capacidade de organização dos governos municipais, especialmente em relação à SAN. No entanto, os estudos sobre capacidades estatais em escala municipal ainda são escassos e constituem uma agenda de pesquisa em consolidação (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

Frente a essa lacuna, este capítulo busca contribuir para o debate ao analisar as capacidades estatais dos entes subnacionais, com foco no nível municipal, a partir da experiência brasileira no campo da SAN. Precisamente, o objetivo do trabalho é analisar as capacidades estatais relacionadas à SAN nos municípios brasileiros, considerando o porte municipal e as regiões. Esse recorte inspira-se em alguns trabalhos que, a partir de diferentes temas, apontam que municípios de maior porte populacional possuem maior capacidade estatal em comparação aos municípios de menor porte (Marenco, 2017; Grin; Abrucio, 2018). Também alguns estudos mostram que as capacidades estatais apresentam heterogeneidades regionais expressivas (Santos *et al.*, 2022; Nunes *et al.*, 2023). Partindo dessa discussão, o capítulo procura verificar como esses elementos se comportam quando se trata de capacidades estatais para (in)segurança alimentar e nutricional, tema fundamental para o território brasileiro e ainda pouco abordado. De forma a alcançar o objetivo proposto, este trabalho está metodologicamente configurado sob uma abordagem quantitativa. Para tanto, foram utilizados dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais[1] (MUNIC) relativos ao ano de 2023 para os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2023a). A partir disso, foi considerada a disponibilidade dos dados referentes à SAN

[1] A MUNIC é um levantamento anual realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visando obter "informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais" (IBGE, 2024a, p. 1). Em 2023, foi realizada a 20ª edição do levantamento, na qual foram coletadas informações em oito temas: recursos humanos; assistência social; trabalho e inclusão produtiva; política para mulheres; segurança pública; direitos humanos; primeira infância; e segurança alimentar e nutricional. Além de 2023, os dados sobre SAN foram levantados nos anos de 2012, 2014 e 2018, compondo uma série histórica disponível para análises nesse tema (IBGE, 2024b).

para a composição das variáveis, que inclui elementos como a presença de planos municipais de SAN, existência de leis específicas, órgão gestor, participação em instâncias intersetoriais, representação de segmentos sociais nesses espaços, entre outros. Em seguida, essas informações foram organizadas conforme o porte populacional dos municípios e por regiões. A análise incluiu procedimentos descritivos (frequências e proporções) e alguns testes de associação, quando necessário (como o Qui-Quadrado), com o objetivo de identificar diferenças estatisticamente significativas entre os grupos.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira apresenta o referencial teórico adotado para a análise das capacidades estatais, com ênfase nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, a partir da literatura recente sobre políticas públicas em contextos federativos. Em seguida, a segunda seção descreve a abordagem metodológica do estudo, detalhando as fontes de dados, os indicadores selecionados e os procedimentos analíticos empregados. A terceira seção expõe os resultados empíricos da pesquisa, com foco nas variações nas capacidades estatais em função do porte populacional dos municípios. Na quarta seção, são analisadas as heterogeneidades regionais, buscando identificar padrões territoriais na organização institucional da política de SAN. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, nas quais são discutidas as implicações dos achados para o debate sobre capacidades estatais e para o fortalecimento da institucionalidade da SAN em nível municipal.

1. Capacidades estatais: elementos conceituais

O conceito de *capacidades estatais* destaca o papel central do Estado no processo de desenvolvimento, englobando dimensões como capacidades coercitiva/militar, fiscal, administrativa/implementação, transformadora ou industrializadora, relacional/cobertura territorial, legal e política (Cingolani, 2013; Marenco; Cate, 2021; Marenco *et al.*, 2017; Oliveira, 2015; Oliveira; Alves, 2024; Lavalle *et al.*, 2019; Papi *et al.*, 2014; Santos *et al.*, 2022; Segatto *et al.*, 2021; Grin; Abrucio, 2018; Pires; Gomide, 2016). Em outros estudos, embora o conceito não seja utilizado de forma explícita, autores fazem referência a questões diretamente relacionadas às capacidades estatais, como estruturas institucionais e administrativas, capacidade de implementação, gestão burocrática e coordenação intergovernamental (Abulatif; Oliveira, 2024; Marenco; Bruxel, 2023; Nunes *et al.*, 2023;

Schabbach *et al.*, 2025; Cavalcante, 2014; Sátyro; Cunha; Campos, 2016; Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2018).

Diante da variedade de abordagens possíveis em relação ao tema das capacidades estatais é importante definir as dimensões que constituem o conceito. Nesse sentido, Gomide e Pires (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017) propõem a análise das capacidades estatais com base em duas dimensões interdependentes: técnico-administrativa e político-relacional. De acordo com Pires e Gomide (2016), a dimensão técnico-administrativa envolve a atuação de burocracias qualificadas e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para a execução coordenada das ações governamentais. Por outro lado, a dimensão político-relacional refere-se à habilidade do Estado em articular e incluir diversos atores sociais, econômicos e políticos nos processos decisórios, construir consensos e formar coalizões que apoiem as políticas públicas. Os autores apontam que, enquanto a primeira dimensão está ligada à eficiência e eficácia da gestão pública, a segunda está associada a legitimidade, inovação e aprendizagem institucional.

Gomide, Pereira, Machado (2017) destacam que as dimensões secundárias, aquelas que compõem a capacidade estatal, devem ser adaptadas ao foco da pesquisa, privilegiando os aspectos mais relevantes para o objeto de estudo, o que contribui para uma análise mais precisa e direcionada. Em relação aos indicadores, os autores compreendem que esses têm a função de traduzir os atributos constitutivos das capacidades estatais em variáveis mensuráveis; ou seja, em dados concretos que permitam observar empiricamente se determinada capacidade está presente ou não em um dado contexto.

Essa sistematização tem sido retomada em estudos mais recentes, como o de Zimmermann, Grisa e Aranha (2024), que aplicam esse referencial à análise das políticas alimentares em capitais brasileiras. As autoras ressaltam que, apesar da distinção entre as duas dimensões, ambas carregam um caráter político, uma vez que mesmo os processos mais técnicos estão imersos em disputas, negociações e relações de poder. O estudo também evidenciou que a burocracia governamental é "capaz de ativar e potencializar as capacidades estatais para fortalecer as políticas públicas, principalmente durante o agravamento das problemáticas alimentares contemporâneas" (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024, p. 12).

Diversos estudos têm explorado a relação entre burocracia e capacidades estatais nos municípios, especialmente considerando as diferenças

associadas ao porte municipal. Os municípios menores enfrentam desafios particulares para implementar políticas e responder a eventos extremos, em razão de sua limitada profissionalização e estrutura institucional. Marenco (2017) destaca que a qualificação e o vínculo dos servidores são determinantes para a execução de políticas. O autor observa que, embora os municípios de menor tamanho populacional apresentem proporcionalmente mais servidores em relação à população, seus níveis de qualificação e planejamento são mais baixos. Regionalmente, o Sul apresenta a maior proporção de estatutários com ensino superior (24%), seguido por Sudeste (23,6%), Centro-Oeste (22,7%), Norte (20,1%) e Nordeste (18,8%). Nunes e colaboradores (2023) reforçam que a precarização profissional compromete a capacidade municipal de implementação, sobretudo onde predominam vínculos comissionados, enquanto Marenco e colaboradores (2017) e Marenco e Bruxel (2023) associam a profissionalização à maior arrecadação e à qualidade da gestão pública. Schabbach e colaboradores (2025) apontam ainda que os municípios de pequeno porte dispõem de poucos instrumentos de gestão de risco e resposta a desastres.

Abordagens qualitativas (Segatto *et al*., 2021; Oliveira; Alves, 2024) mostram que a trajetória institucional e a coordenação técnico-política são centrais para o sucesso de políticas educacionais e sociais. Em contextos descentralizados, a capacidade estatal permanece limitada em municípios menores, exigindo arranjos cooperativos e maior integração federativa (Grin; Abrucio, 2018). Esses trabalhos convergem na defesa de estratégias coordenadas para reduzir desigualdades regionais e ampliar a qualificação administrativa. Nessa mesma linha, Cavalcante (2014) e Sátyro *et al.* (2016) analisam como demandas locais e características burocráticas moldam a execução de políticas sociais, enquanto Abulatif; Oliveira (2024) e Santos *et al*. (2022) destacam as disparidades regionais na gestão de políticas habitacionais e ambientais, com menor presença de conselhos e fundos municipais e baixa cooperação intermunicipal no Norte e Nordeste.

Arretche e colaboradores (2012) observaram que a "morte institucional" de fundos e conselhos municipais é mais frequente em municípios pequenos, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e que a variação intrarregional é ainda mais significativa, revelando a importância das especificidades locais. Estudos de Lavalle e colaboradores (2019) e Oliveira (2015) reforçam que a autonomia local e a organização institucional influenciam fortemente os resultados de políticas setoriais, mesmo sob in-

dução federal, especialmente em contextos de ausência histórica do Estado. Por fim, Segatto (2015) e Segatto e Abrucio (2018) evidenciam que a cooperação intergovernamental é crucial para fortalecer capacidades estatais e reduzir assimetrias, como exemplifica o caso do Ceará, enquanto estados como Pará e São Paulo revelam os limites de arranjos menos institucionalizados e dependentes de programas federais.

Em suma, a literatura nesse campo de estudos – a partir de diferentes abordagens e indicadores – tem apontado que as capacidades estatais são mais frágeis naqueles municípios de menor porte populacional. Da mesma forma, a literatura tem trazido evidências das desigualdades regionais, em particular nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, na análise de capacidades estatais. Instrumentos de gestão, qualificação de servidores, presença de conselhos e fundos municipais são algumas das variáveis que foram acionadas para evidenciar a baixa capacidade estatal – tanto nos municípios menores quanto em termos de diferenças regionais. Estudos mais amplos (seja em termos de universo de pesquisa quanto de indicadores) são necessários para compreender melhor essas disparidades. Além disso, a análise a partir de temas como Segurança Alimentar e Nutricional também é necessária para ampliar as pesquisas sobre capacidades estatais em diferentes contextos da gestão pública.

2. Abordagem metodológica

Este capítulo adota uma abordagem metodológica quantitativa, com base na análise de dados secundários extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2023. O universo da pesquisa compreende os 5.570 municípios brasileiros.

A construção analítica foi orientada por um referencial conceitual sobre capacidades estatais, com destaque para as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, conforme proposto por Gomide e Pires (2014) e operacionalizado por Zimmermann, Grisa e Aranha (2024) no campo das políticas alimentares. A operacionalização empírica foi feita por meio da seleção de indicadores presentes na base da MUNIC, relacionados a aspectos institucionais, legais, orçamentários e participativos vinculados à política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esse conjunto de indicadores foi organizado em duas dimensões.

Na dimensão técnico-administrativa, os indicadores selecionados trataram sobre a presença e caracterização das estruturas de gestão da SAN, as políticas associadas a essas estruturas, a institucionalização por meio de leis e planos municipais, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários destinados à área. Já na dimensão político-relacional, os indicadores tratam da articulação intersetorial, considerando a existência e composição de instâncias, como as CAISAN municipais, e da governança participativa, como a criação, composição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (COMSEA). A Figura 1 apresenta a sistematização das dimensões e indicadores adotados nesta pesquisa.

Figura 1: Dimensões e indicadores das capacidades estatais em relação à SAN

Fonte: Elaboração das autoras a partir de Gomide, Pereira, Machado (2017), Pires e Gomide (2016) e Zimmermann, Grisa e Aranha (2024).

A utilização da base da MUNIC de 2023 permite uma análise ampla e sistemática da institucionalização da política de SAN nos municípios brasileiros, com base em um conjunto expressivo de variáveis relacionadas às capacidades estatais locais. A articulação entre o marco teórico e os dados disponíveis fornece subsídios analíticos robustos para o mapeamento de padrões de desigualdade e para a compreensão das formas pelas quais os municípios estruturam suas ações no campo da SAN.

A análise dos dados foi realizada com o uso de estatísticas descritivas (frequências e proporções), estratificadas por porte populacional dos municípios (até 20 mil, acima de 20 mil até 100 mil, acima de 100 mil até 500 mil

e acima de 500 mil habitantes) e por macrorregião geográfica (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste).

Para a verificação de associações estatisticamente significativas entre os grupos de municípios optou-se pela aplicação do teste do Qui-quadrado de Pearson, adequado para o tratamento de variáveis categóricas. Esse teste permite verificar a existência de associação entre duas variáveis qualitativas (neste caso entre o porte populacional ou a região geográfica e os diferentes indicadores de capacidades estatais). Ao mensurar se as diferenças observadas entre os grupos se devem ao acaso ou a um padrão estatisticamente relevante, o teste do Qui-quadrado contribui para fundamentar as inferências sobre as desigualdades estruturais presentes no campo da segurança alimentar e nutricional. O nível de significância adotado foi de 5% ($p \leq 0,05$), critério convencionalmente aceito em pesquisas sociais. Todos os testes estatísticos foram realizados por meio do software SPSS.

Os testes estatísticos de Qui-quadrado de Pearson foram aplicados aos indicadores cujas variáveis apresentavam natureza categórica dicotômica – como presença ou ausência de determinada estrutura, instância ou instrumento de gestão. Esse tipo de variável permite a construção de tabelas de contingência com frequências observadas e esperadas, o que torna viável a aplicação do teste para verificar associações estatisticamente significativas com o porte populacional e a região geográfica dos municípios. Foram analisados com esse procedimento os seguintes indicadores: presença de estrutura na área de SAN, presença de órgão gestor de SAN, existência de lei municipal de SAN, existência de plano municipal de SAN, disponibilidade de orçamento específico para SAN, presença de instância de articulação intersetorial e existência de Conselho Municipal de SAN (COMSEA).

Por outro lado, não foi possível aplicar o teste do Qui-quadrado aos indicadores que apresentavam múltiplas categorias com distribuições assimétricas ou que se expressavam em variáveis contínuas. Em variáveis como política associada ao órgão gestor, caráter e composição dos conselhos, existência de capacitações, disponibilidade de infraestrutura e número de conselheiros, a multiplicidade de categorias, somada à baixa frequência em algumas delas, inviabiliza o cumprimento dos pressupostos do teste (como frequência esperada mínima por célula). Portanto, a seleção dos indicadores submetidos ao teste estatístico baseou-se na adequação metodológica e no objetivo de garantir a consistência das inferências realizadas.

Essa configuração metodológica visa compreender as heterogeneidades nas capacidades estatais municipais à luz das desigualdades estruturais entre municípios e regiões. Em termos analíticos, o estudo busca testar como o porte populacional interfere nas capacidades estatais de SAN e como essas capacidades se apresentam nas diferentes regiões do país.

3. Capacidades estatais para políticas alimentares nos municípios brasileiros por porte populacional

Conforme discutido anteriormente, as capacidades estatais relacionadas à promoção da SAN em escala municipal foram analisadas a partir de duas dimensões: técnico-administrativas e político-relacionais, compondo um total de onze indicadores. Nesta seção, os indicadores dessas duas dimensões foram testados estatisticamente para verificar se há correlação entre o porte populacional dos municípios e as variáveis analisadas. Além disso, os dados nacionais também são apresentados de forma a confrontar as realidades de cada grupo de municípios.

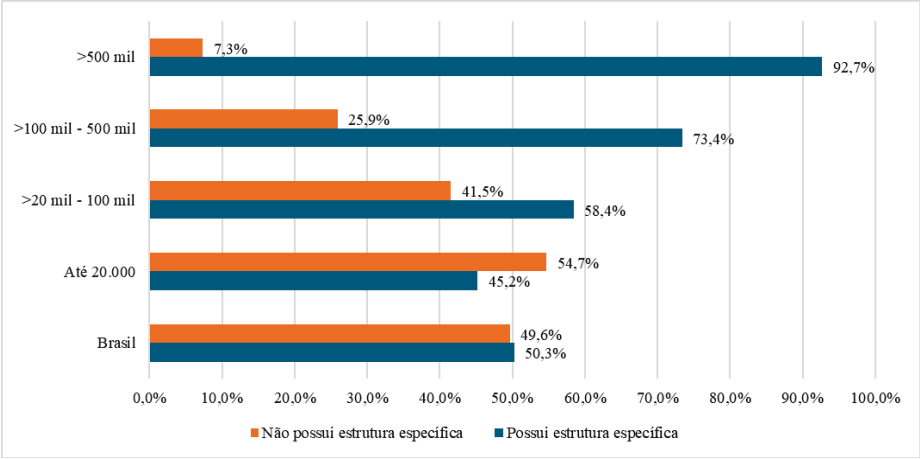
3.1 Capacidades técnico-administrativas

O primeiro indicador analisado foi a estrutura na área de SAN, apresentado na Figura 2, que revela um forte contraste entre os municípios brasileiros. Desse modo, pouco mais da metade dos municípios apresenta estrutura organizacional na área de SAN (50,2%), ou seja, qualquer "unidade do governo municipal que trata do tema, podendo ou não ser de primeiro escalão"[2] (IBGE, 2023b, p. 61). Em contrapartida, quase metade dos municípios brasileiros não possui nenhum tipo de estrutura (49,6%).[3]

[2] Conselho e Fundo Municipal não são considerados estruturas organizacionais de gestão de política pública (IBGE, 2023b).

[3] Neste caso, o somatório dos dados não chega a 100%. A análise da base de dados do IBGE evidencia que, dos 5.570 municípios investigados pela MUNIC seis municípios não constavam na quantificação. Considerando que "a responsabilidade da entrada de dados ficou a cargo do informante designado em cada administração municipal", isso ocorre devido à possível ausência de resposta sobre esse item no processo de coleta dos dados, de acordo com a metodologia descrita pelo IBGE (2023a, p. 11).

Figura 2: Distribuição por estrutura na área de SAN

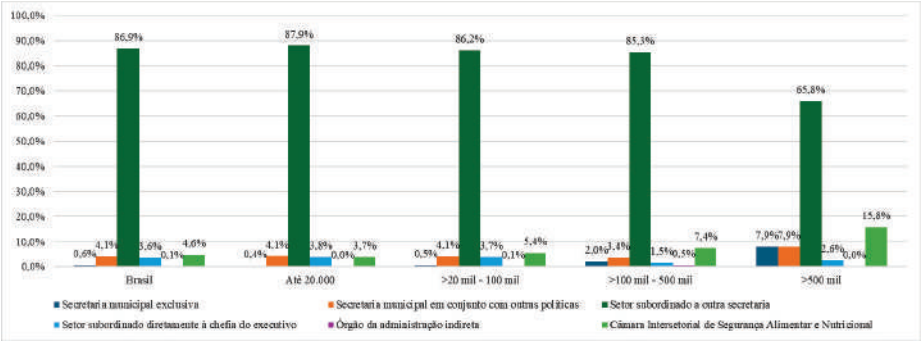


Teste Qui-Quadrado: X^2=167,707a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=176,101 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 20,37.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Na mesma figura, quando se observa a presença dessa estrutura em termos de grupos de municípios por tamanho da população, os dados apontam que o grupo dos municípios com menores tamanhos populacionais têm as menores proporções em relação à presença de estrutura organizacional. Nesse sentido, o grupo dos municípios com até 20 mil habitantes tem a maior proporção de prefeituras sem estrutura (54,7%), enquanto os demais grupos de municípios apresentam proporção abaixo dos 50%. Nesse aspecto, o melhor cenário é identificado no grupo dos municípios com mais de 500 mil habitantes, no qual apenas 7,3% das prefeituras não possuem qualquer estrutura específica relacionada à segurança alimentar.

Analisando apenas os municípios que possuem estrutura organizacional de SAN (Figura 3), os dados evidenciam que, embora exista uma organização formal dentro da prefeitura, em apenas 0,6% dos casos há uma secretaria municipal exclusiva. A grande parcela dos municípios que dispõe dessa estrutura organizacional possui o setor subordinado a outra secretaria (86,9%). Esse padrão é semelhante quando se analisam os dados também em termos de tamanho dos municípios.

Figura 3: Distribuição por caracterização do órgão gestor com estrutura na área de SAN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

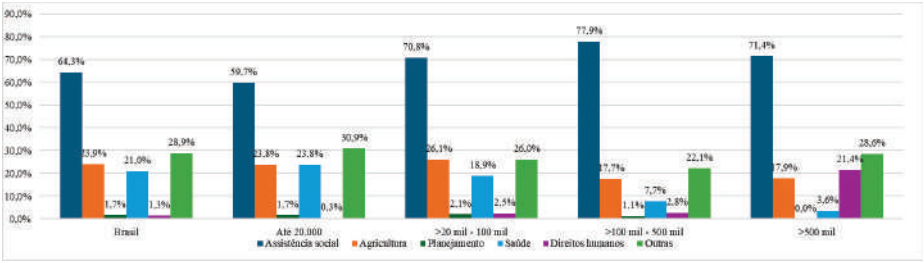
Especificamente no caso dos municípios com órgão gestor de SAN (Figura 4), é possível verificar que, em termos nacionais, na maioria dos municípios esse órgão está associado ou subordinado a políticas de assistência social (64,3%). No extremo oposto, as menores proporções estão vinculadas às políticas de direitos humanos (1,3%) e de planejamento (1,7%). Outras áreas têm relevância considerável, sendo a segunda maior proporção nos municípios (28,8%)[4], seguida pelas políticas vinculadas à agricultura (24%). Em termos de tamanho populacional, um ponto em comum entre todas as classes é que há predominância do vínculo do órgão gestor de SAN com a assistência social, sendo que a maior fração se encontra no grupo de municípios com tamanho populacional entre 100.001 a 500.000 habitantes (78%).

Em contrapartida, os menores municípios (até 20 mil habitantes) apresentam a menor frequência relativa (abaixo, inclusive, da proporção nacional). Já entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, é interessante notar que esse grupo possui a maior frequência relativa do órgão gestor de SAN vinculado às políticas de direitos humanos (21,4%), um valor bastante discrepante em relação aos demais grupos. Ao mesmo tempo, nesse mesmo grupo de municípios não há nenhum caso de órgão de SAN vinculado às políticas de planejamento.

[4] A soma das frequências relativas de todas as políticas associadas supera os 100%, tendo em vista que o órgão gestor de SAN pode estar associado a mais de uma área, setor ou política.

Esse indicador dá duas pistas importantes sobre o tratamento dado à temática de SAN nos municípios. Em primeiro lugar, o tipo de política associada evidencia como a SAN é interpretada dentro da gestão municipal. O vínculo com políticas de assistência social evidencia uma tendência à discussão do tema enquanto acesso aos alimentos. Já o vínculo com as políticas de agricultura, por exemplo, sinaliza a tendência de discutir o tema sob o ponto de vista da produção e do abastecimento. Em segundo lugar, os dados também demonstram que há uma pequena parcela de municípios que vincula a SAN a mais de uma política, o que dá indícios de que ela é percebida de forma mais restrita na maioria das prefeituras. Isso evidencia a necessidade de articulação da SAN com outras políticas (ou seja, que ela seja – de fato – tratada de forma multidimensional).

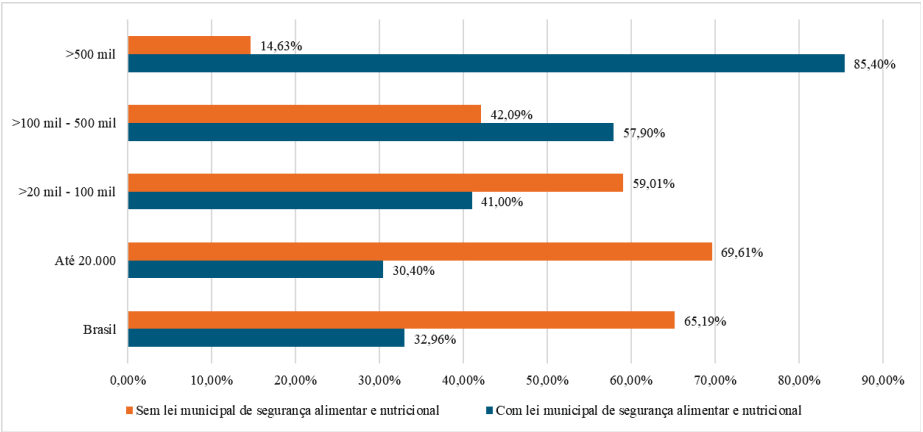
Figura 4: Distribuição do órgão gestor de SAN por política associada



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Ainda dentro da dimensão técnico-administrativa, a existência de marcos legais – em particular a lei municipal de segurança alimentar e nutricional e o plano municipal de segurança alimentar e nutricional (PLAMSAN) – representa o quarto e quinto indicadores, respectivamente. A Figura 5 evidencia que, no Brasil, a maioria dos municípios não possui Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (65,2%), o que limita a estruturação de ações direcionadas para a temática. Nota-se que há uma relação direta entre o tamanho da população e a existência da lei municipal de SAN. Dessa forma, enquanto 85,4% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuem lei municipal de SAN, apenas 30,3% dos municípios com até 20 mil habitantes indicam a existência da mesma.

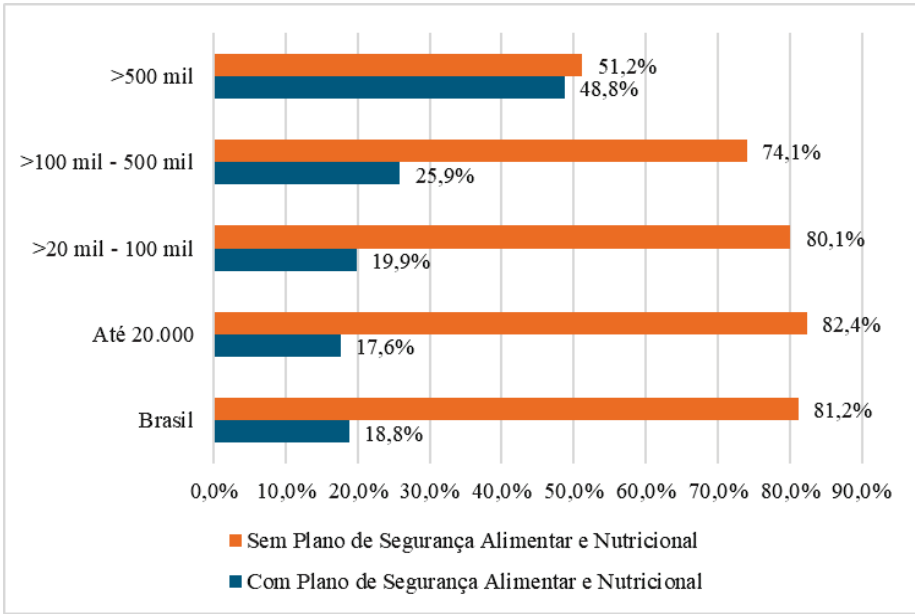
Figura 5: Distribuição por presença de lei municipal de SAN



Teste Qui-Quadrado: X^2=168,203a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=163,188 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 14,27.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

A situação é ainda mais crítica quando se observam os dados em termos da implantação dos Planos Municipais de SAN, tendo em vista que mais de 80% dos municípios brasileiros não os possuem (Figura 6). As melhores situações são observadas novamente nos municípios maiores. Aqueles com população acima de 100 e 500 mil habitantes apresentam, respectivamente, 26% e 49% dos municípios com PLAMSAN.

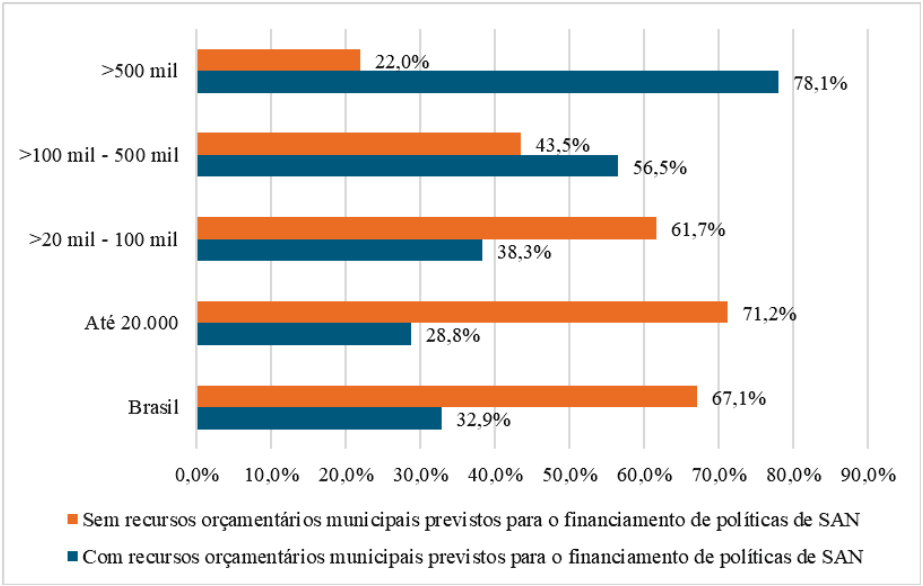
Figura 6: Distribuição por presença de plano municipal de SAN



Teste Qui-Quadrado: X^2=37,991a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=31,965 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 7,71.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

A análise da disponibilidade de recursos para financiamento de políticas de SAN (Figura 7) evidencia que as capacidades municipais em termos de orçamento são baixas no Brasil (apenas 32,95% possuem orçamento), já que em muitos municípios essa situação se soma à ausência de políticas, planos e órgãos gestores de SAN. Ao mesmo tempo, quando se analisa a disponibilidade de recursos por tamanho populacional, há uma variação bastante expressiva entre os municípios. Novamente as menores frequências são encontradas nos municípios de menor porte populacional (até 20 mil e mais de 20 mil a 100 mil habitantes), que apresentam menos de 40% desses municípios com orçamento previsto para a área de SAN. Por outro lado, nos municípios de maior porte populacional essa frequência aumenta consideravelmente, chegando a 78% no grupo com mais de 500 mil habitantes.

Figura 7: Distribuição por disponibilidade de recursos orçamentários na área de SAN



Teste Qui-Quadrado: X^2=155,942a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=148,378 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 13,48.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Em síntese, a análise da dimensão técnico-administrativa nos municípios brasileiros demonstrou que os grupos com menores tamanhos populacionais (até 20 mil e de mais de 20 mil a 100 mil habitantes) possuem menores capacidades estatais relacionadas ao tema da segurança alimentar e nutricional em comparação aos grupos com maior tamanho populacional em todos os indicadores. De forma mais particular, o grupo até 20 mil habitantes apresentou todos os indicadores abaixo tanto dos valores nacionais quanto dos demais grupos de municípios. Nota-se que há uma relação direta entre o tamanho do município e as capacidades técnico-administrativas; ou seja, quanto maior o tamanho populacional, mais favoráveis são as capacidades estatais daqueles municípios em termos da dimensão técnico-administrativa.

Os testes de qui-quadrado calculados nos indicadores onde havia a resposta presença/ausência (Figuras 2, 5, 6 e 7) demonstraram que, em

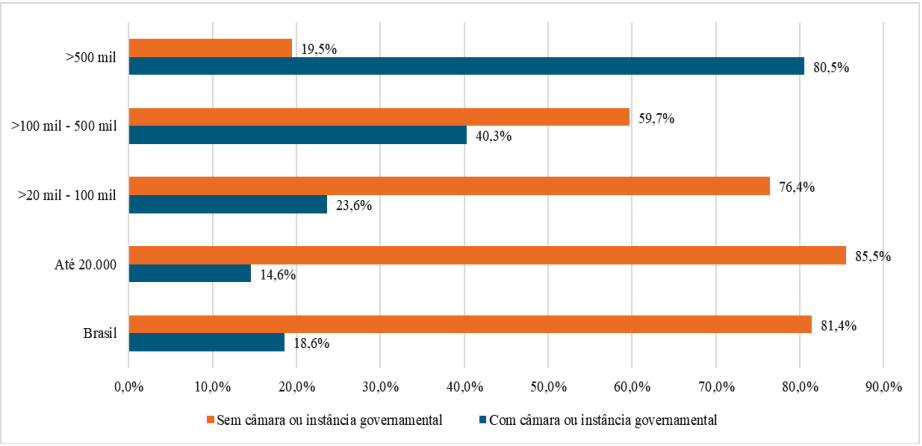
todos os casos, há uma associação entre o tamanho do município e a variável categórica analisada. Ou seja, há uma associação estatisticamente significativa entre a presença de estrutura técnico-administrativa na área de SAN e o tamanho do município.

3.2 Capacidades político-relacionais

A dimensão político-relacional foi investigada a partir de indicadores relacionados a duas instâncias do SISAN: a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN (ou outra instância de articulação intersetorial) e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA.

A Figura 8 apresenta o total de municípios que possuem câmara ou instância de articulação intersetorial de SAN. No Brasil, a presença dela nos municípios é baixa (apenas 18,6% dos municípios possuem), o que dificulta a organização da institucionalidade do SISAN (IBGE, 2024b).

Figura 8: Distribuição por presença de câmara ou instância de articulação intersetorial na área de SAN

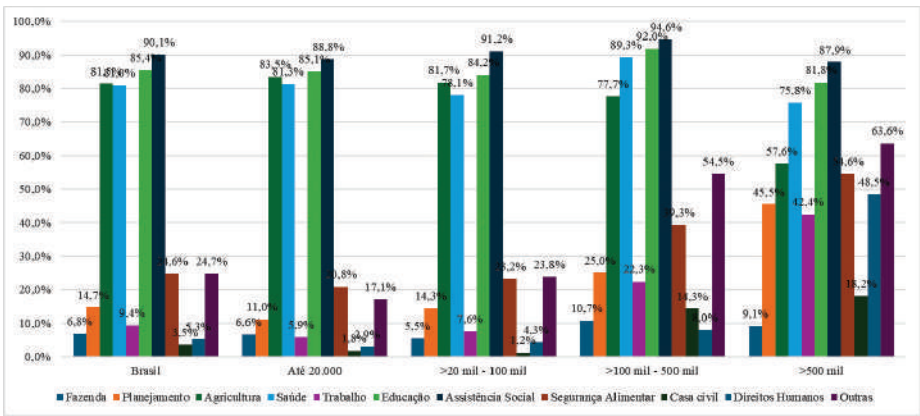


Teste Qui-Quadrado: X^2=255,367a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=210,431 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 7,62.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Nesse contexto, as áreas com maior recorrência dentro dessas instâncias (Figura 9) são a Assistência Social (90,1%), Educação (85,4%), Agricultura (81,4%) e Saúde (81%)[5]. Quando se analisam as heterogeneidades da capacidade de coordenação intragovernamental entre os grupos de municípios, algumas dimensões merecem ser mencionadas. Independente do tamanho, o setor de assistência social possui a maior expressão em todos os grupos de municípios que possuem câmara ou outra instância de articulação intersetorial. Mais uma vez, esses dados reforçam que a SAN é interpretada de forma limitada dentro da gestão municipal, já que mais uma vez prevalece o setor de assistência social, vinculado às instâncias de gestão voltadas à segurança alimentar.

Os setores da fazenda, saúde, educação e assistência social apresentam-se com expressividades homogêneas em termos de grupos de municípios. Por outro lado, o setor de agricultura tem maior expressividade nas câmaras de SAN de municípios menores (provavelmente por serem municípios mais rurais), enquanto os setores do trabalho, planejamento e SAN possuem maior relevância nas câmaras dos municípios de maior tamanho populacional.

Figura 9: Distribuição por áreas do governo representadas na câmara ou instância governamental



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

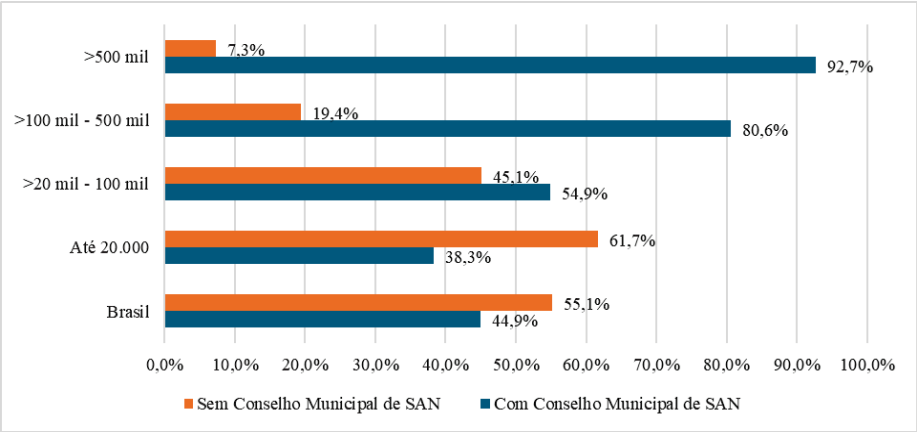
[5] Nesse indicador, o somatório de todas as áreas passa de 100%, já que as câmaras são representadas por diversos setores. Neste caso, os dados não permitem estimar qual setor possui a maior proporção, mas sim quais são mais recorrentes nas câmaras municipais.

Os últimos três indicadores da dimensão político-relacional estão vinculados ao COMSEA. A Figura 10 apresenta a situação brasileira e dos grupos de municípios em termos da presença desse conselho, responsável pela articulação entre sociedade civil e governo quanto à temática de SAN (IBGE, 2024b). Em escala nacional, a prevalência de municípios com COMSEA é de menos da metade dos 5.570 municípios (45%).

Vale ressaltar que a proporção de municípios com conselho (Figura 10) é maior do que a proporção daqueles que possuem plano municipal de SAN (Figura 6) – responsabilidade de proposição das diretrizes e orientações por parte desse ente – o que sugere que, em parte dos municípios brasileiros, essa instância de gestão (quando existente) não tem a sua funcionalidade plenamente atendida. Uma pista importante relacionada a essa baixa capacidade de atendimento de suas funções pode ser observada na existência ainda menor de instância de articulação intersetorial (Figura 8), que teria função conjunta nessa formulação. Ou seja, além da baixa capacidade de coordenação, a de articulação é ainda menor, já que uma proporção considerável de municípios possui conselho, mas não dispõe de câmara intersetorial.

Quanto à presença de conselho por grupos de municípios, essa proporção é expressivamente maior naqueles com maiores tamanhos populacionais. Assim, 80,6% dos municípios com mais de 100 mil a 500 mil habitantes possuem conselho e 92,7% dos municípios com mais de 500 mil os dispõem. Em contrapartida, a menor proporção de municípios com conselho encontra-se no grupo de até 20 mil habitantes (38,3%).

Figura 10: Distribuição por presença de Conselho Municipal de Segurança Alimentar

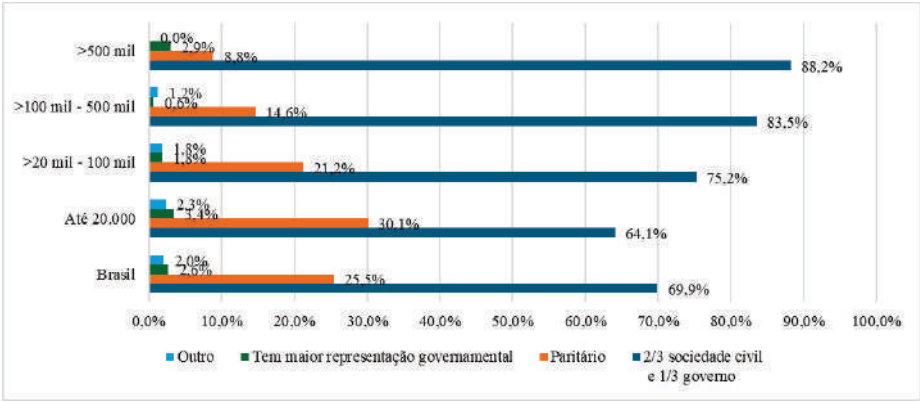


Teste Qui-Quadrado: X^2=305,199a g.l.= 3 Sig.=0,000
Teste Qui-Quadrado: ë=317,175 g.l.= 3 Sig.=0,000
a. 0 células (0,0%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é 18,42.
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Na Figura 11, observa-se que, entre aqueles municípios que possuem conselho ativo, uma fatia bastante expressiva dessa proporção representa conselhos com a configuração 2/3 sociedade civil e 1/3 governo (69,9%), conforme requisitado pelo SISAN por meio do Decreto nº 7.272 (BRASIL, 2010) para garantir a participação social nos processos decisórios. Entretanto, uma proporção considerável de municípios possui formação paritária (25,5%), e uma pequena parcela apresenta maior representação governamental (2,6%)[6]. Em termos de grupos por tamanho populacional, essa tendência se mantém, embora no grupo com mais de 500 mil seja possível observar a maior proporção de municípios que garantem maior participação social na formação do conselho (88,2%).

[6] A soma das proporções de municípios quanto à formação do conselho é inferior a 100%. Isso ocorre devido à possível ausência de resposta sobre esse item por parte da prefeitura no processo de coleta dos dados, de acordo com a metodologia descrita pelo IBGE (2023b).

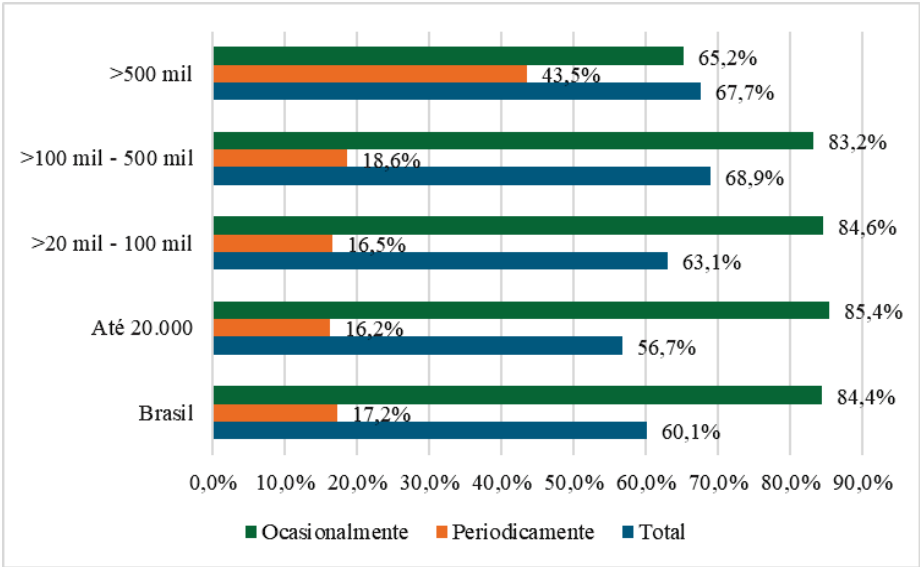
Figura 11: Distribuição por composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ativo



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

A Figura 12 evidencia o último indicador, relacionado à existência de capacitação dos membros do conselho. Nela é possível perceber que 60,1% dos municípios brasileiros ofertam algum tipo de aperfeiçoamento para os membros do conselho, sendo a grande maioria delas ocasional (84,4%). Essa tendência é semelhante quando se comparam os quatro grupos de municípios, mas fica evidente que nos municípios de maior tamanho populacional essa capacitação é ofertada de forma regular em 43,5% dos municípios, bem acima dos demais.

Figura 12: Distribuição por presença de Conselho Municipal de Segurança Alimentar ativo e suas características quanto à realização de capacitação



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Assim como na análise da dimensão técnico-administrativa nos municípios brasileiros, a avaliação da dimensão político-relacional também deixou evidente que os grupos com menores tamanhos populacionais (até 20 mil e de mais de 20 mil a 100 mil habitantes) possuem menores capacidades estatais relacionadas ao tema da segurança alimentar e nutricional em comparação com os grupos com maior tamanho populacional em grande parte dos indicadores. Portanto, quanto maior o tamanho populacional, mais favoráveis são as capacidades estatais daqueles municípios em termos da dimensão político-relacional.

Os testes de qui-quadrado calculados nos indicadores onde havia a resposta presença/ausência (Figuras 8 e 10) demonstraram que, em ambos os casos, há uma associação entre o tamanho do município e a variável categórica analisada. Ou seja, há uma associação estatisticamente significativa entre a presença de capacidade político-relacional na área de SAN e o tamanho do município.

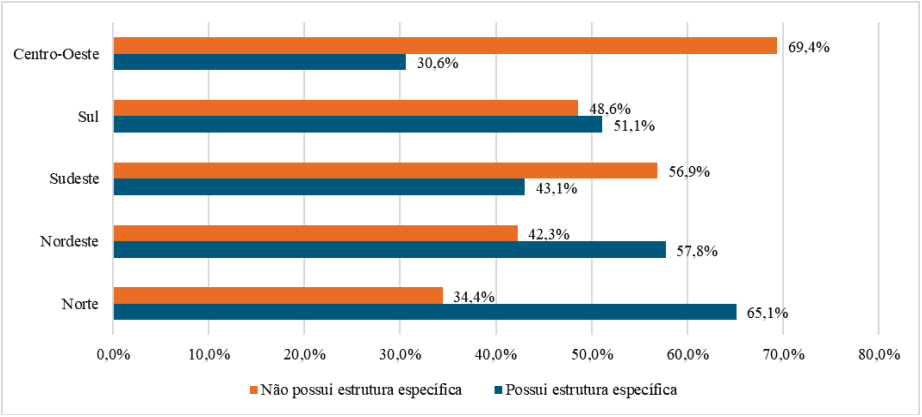
4. Heterogeneidades regionais nas capacidades estatais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional

Da mesma forma que analisado anteriormente, nesta seção discutimos as capacidades estatais a partir de duas dimensões (técnico-administrativas e político-relacionais) e seus respectivos indicadores, mas com foco nas diferenças regionais.

4.1 Capacidades técnico-administrativas

Na análise das capacidades técnico-administrativas, o primeiro indicador analisado foi a presença de estrutura na área de SAN (Figura 13). A análise dos dados evidenciou que o Centro-Oeste corresponde à região com a menor proporção de municípios que possuem estrutura específica (30,6%). As regiões que possuem as proporções mais favoráveis são o Norte e o Nordeste com 65,1% e 57,7%, respectivamente.

Figura 13: Distribuição regional por estrutura na área de SAN

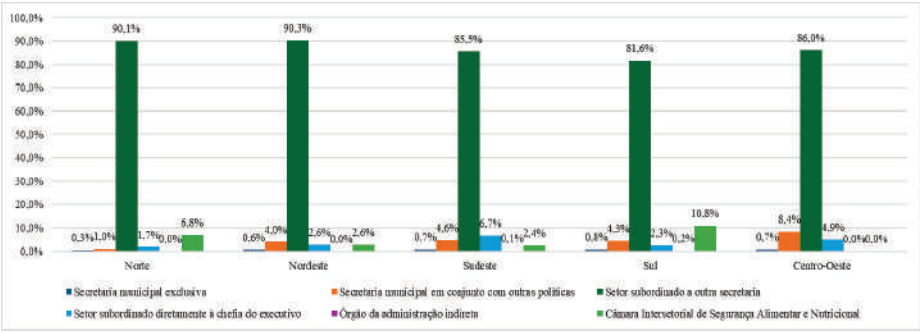


Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Ao analisar a caracterização do órgão gestor (Figura 14), os dados revelam que a maioria dos municípios apresenta o setor subordinado a outra secretaria. Não ficam evidentes, neste caso, diferenças regionais em relação a esse atributo. A proporção de municípios que possui secretaria exclusiva é muito baixa em todas as regiões, o que pode dificultar a existência

de uma maior autonomia na formulação de políticas e ações direcionadas ao tema nesses municípios (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

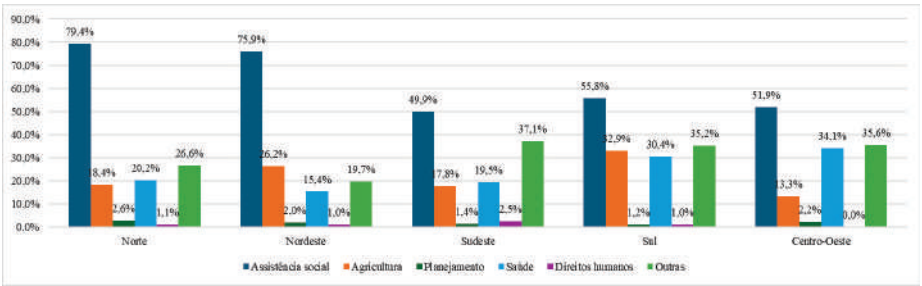
Figura 14: Distribuição regional por caracterização do órgão gestor com estrutura na área de SAN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Analisando as diferenças regionais quanto à política associada ao órgão gestor de SAN (Figura 15), dois pontos devem ser destacados. Embora em todas as regiões a maior proporção esteja vinculada à presença da política de assistência social, a Região Sul destaca-se por uma distribuição ligeiramente mais equitativa entre várias políticas associadas (assistência social, agricultura, saúde e outras políticas), evidenciando que, em muitos municípios, pode ocorrer uma maior representação de políticas no contexto da SAN. Cabe salientar, entretanto, que há baixa representatividade das políticas de planejamento e direitos humanos em todas as regiões, sendo que no caso do planejamento o Sul apresenta-se com a proporção mais baixa entre todas as regiões (1,15%). Já no caso dos direitos humanos, a Região Centro-Oeste possui a proporção mais baixa (não há nenhum município que contemple essa política em seu órgão gestor).

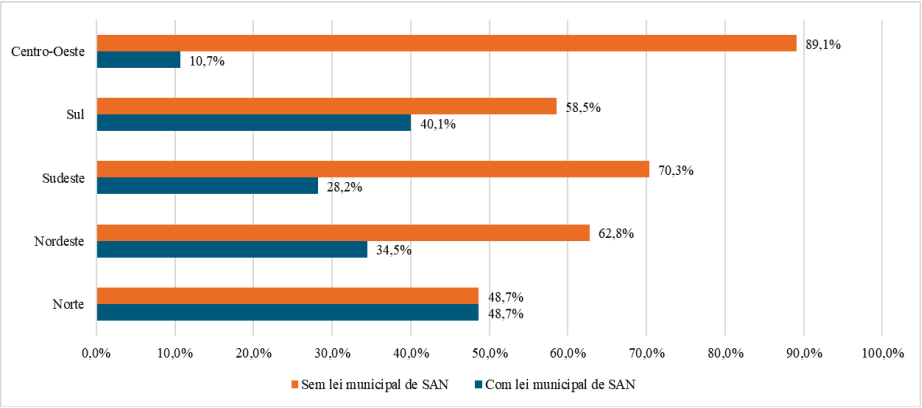
Figura 15: Distribuição regional do órgão gestor de SAN por política associada



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Quando analisada a presença de lei municipal da SAN, novamente o Centro-Oeste apresenta-se com a situação mais crítica: apenas 10,7% dos seus municípios possuem lei (Figura 16). Em contrapartida, a Região Norte possui a maior proporção, chegando a quase metade dos municípios com lei municipal de SAN (48,7%).

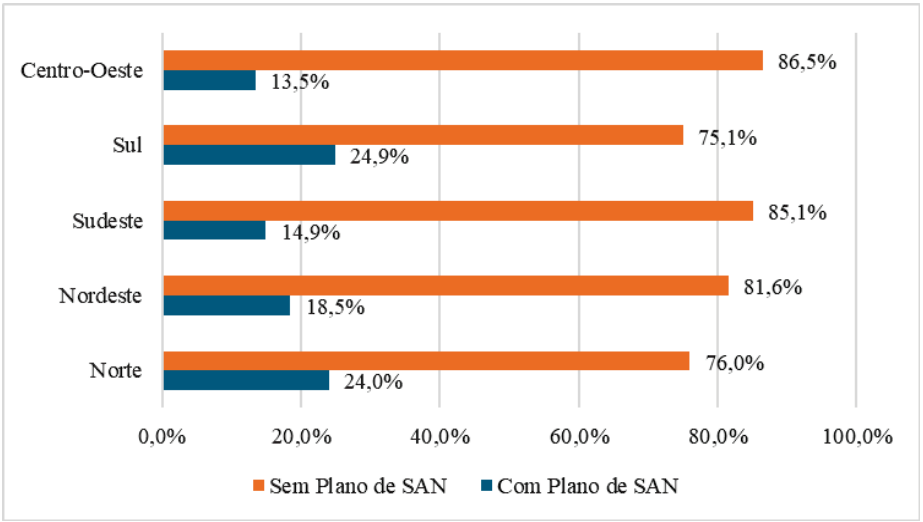
Figura 16: Distribuição regional por presença de lei municipal de SAN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Já quando se observa em termos da presença de Plano Municipal de SAN (Figura 17), o Sul é quem se destaca com a maior proporção entre todas as regiões (25%), enquanto novamente o Centro-Oeste possui a menor frequência relativa (13,5%).

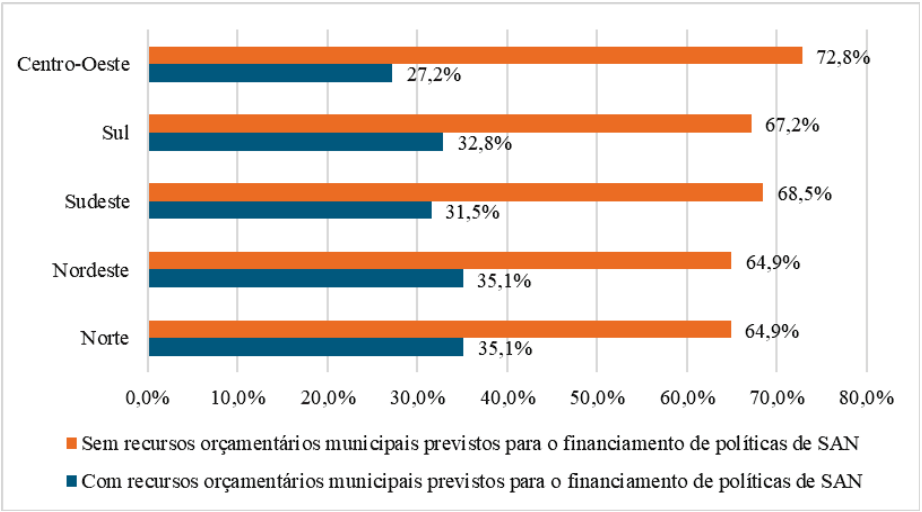
Figura 17: Distribuição regional por presença de Plano municipal de SAN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

O último indicador analisado no âmbito da dimensão técnico-administrativa diz respeito à disponibilidade de recursos orçamentários para as políticas de SAN (Figura 18). Nesse caso, os dados evidenciam que há um comportamento relativamente semelhante entre todas as regiões, com as proporções variando entre 27,2% (no caso do Centro-Oeste, que novamente se apresenta aqui com os menores valores) e 35% (no caso do Norte e Nordeste).

Figura 18: Distribuição regional por disponibilidade de recursos orçamentários na área de SAN



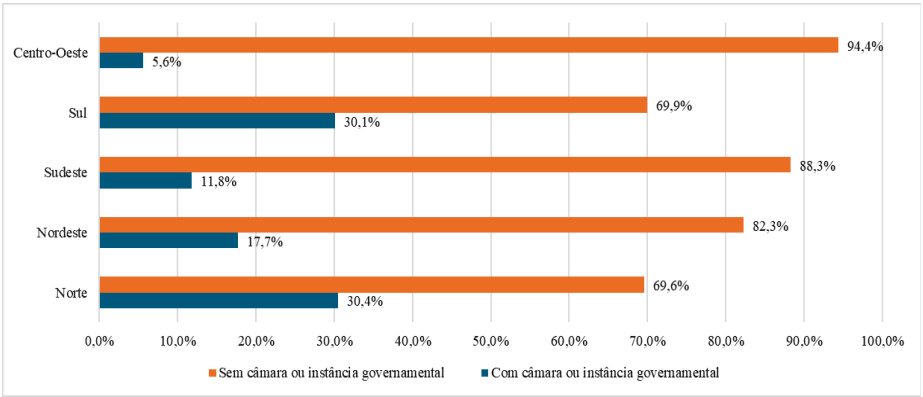
Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Para sintetizar, ficaram evidentes as discrepâncias regionais em termos da dimensão técnico-administrativa relacionadas ao tema da SAN. Dos seis indicadores analisados, o Centro-Oeste destaca-se em quase todos eles com as condições menos favoráveis; portanto, com menores capacidades estatais. Em contrapartida, houve uma alternância entre as regiões com condições mais favoráveis relacionadas aos mesmos indicadores (Norte, Nordeste e Sul), sendo que a Região Norte destacou-se em grande parte dos indicadores dessa dimensão.

4.2 Capacidades político-relacionais

Na dimensão político-relacional, o primeiro indicador analisado foi a presença de câmara ou articulação intersetorial na área de SAN (Figura 19). A análise dos dados evidenciou que o Centro-Oeste corresponde à região com a menor presença de articulação intersetorial, pois apenas 5,6% dos municípios possuem câmara. As regiões que possuem as proporções mais favoráveis são o Norte e o Sul com 30,4% e 30,1%, respectivamente.

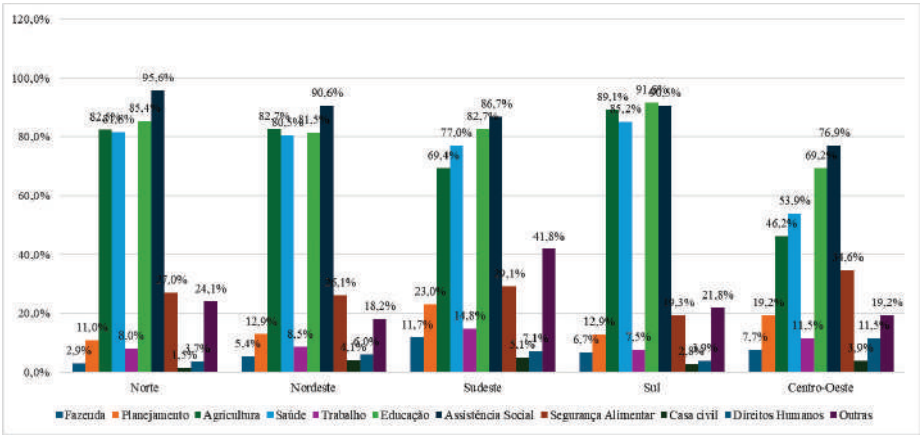
Figura 19: Distribuição regional por presença de câmara ou instância de articulação intersetorial na área de SAN



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

A análise das áreas do governo representadas na câmara (Figura 20) mostra que em todas as regiões existe uma maior representatividade da assistência social e da saúde. Nas Regiões Norte, Nordeste e Sul é possível identificar a tendência de uma distribuição ligeiramente mais equitativa entre quatro setores (assistência social, educação, agricultura e saúde). Em contrapartida, no Sudeste e Centro-Oeste essa distribuição é menos equitativa em comparação às demais regiões. É interessante notar o caso do Centro-Oeste. Enquanto não há municípios com política de direitos humanos associada ao órgão gestor de SAN (rever Figura 15), situação oposta é visualizada quando se observa a representação da área de direitos humanos na câmara. Embora seja baixo, o valor é o maior na comparação entre todas as regiões (11,5%), o que evidencia algum nível de descompasso entre as diferentes instâncias de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios dessa região.

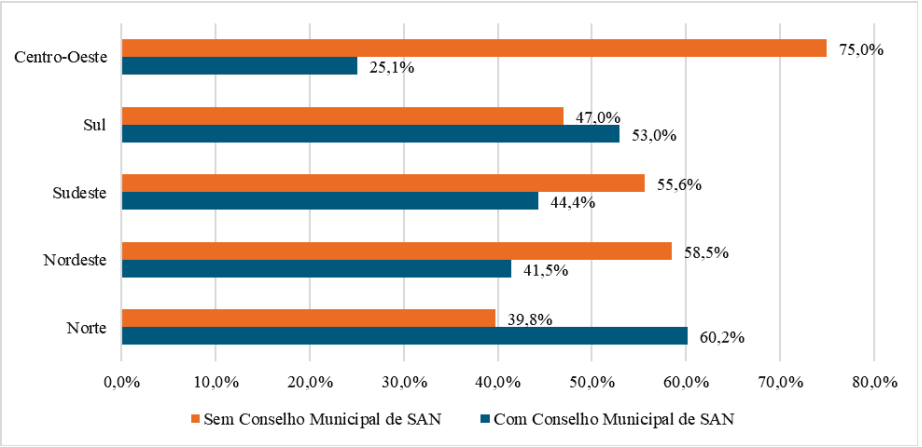
Figura 20: Distribuição regional por áreas do governo representadas na câmara ou instância governamental



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

A Figura 21 apresenta a situação em termos da presença de COMSEA, evidenciando uma forte diferença entre as regiões. O Norte destaca-se pela maior proporção regional, no qual se percebe a existência de COMSEA em 60,2% dos municípios, seguido pela Região Sul com 52,3%. Em seguida aparecem o Sudeste e o Nordeste com frequências um pouco menores (44,4% e 41,5%, respectivamente). Em situação oposta encontra-se novamente a Região Centro-Oeste, onde apenas 25,1% dos municípios possuem conselho.

Figura 21: Distribuição regional por presença de Conselho Municipal de Segurança Alimentar

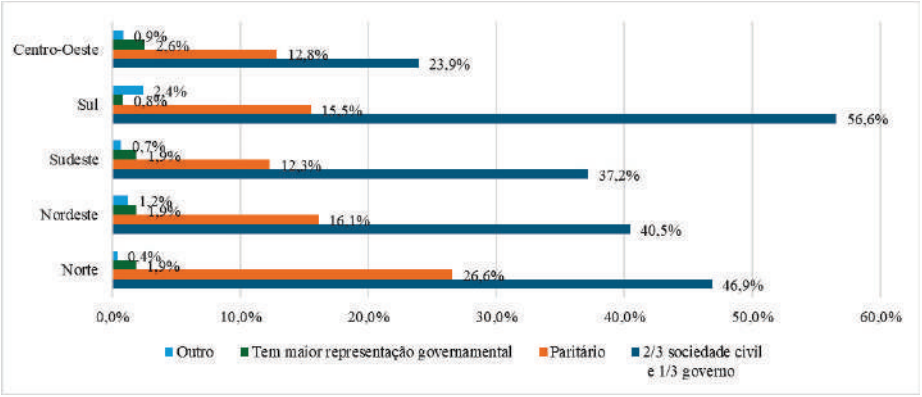


Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Em relação à composição do conselho[7], é possível perceber que a Região Sul apresenta a maior proporção de municípios com maior nível de participação, que chega a um valor de 56,6% (Figura 22). Em contrapartida, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentam as menores proporções nessa formação do conselho (com 37,2% e 23,9%, respectivamente). Percebe-se que os casos de composição do conselho no qual a representação governamental é majoritária são baixos (não ultrapassam 3% em nenhuma das regiões), embora o Centro-Oeste se destaque com o maior valor entre as cinco (com 2,7%).

[7] Da mesma forma que na análise por tamanho de municípios, aqui o somatório não fecha em 100% devido à provável falta de resposta a essa questão na pesquisa do IBGE.

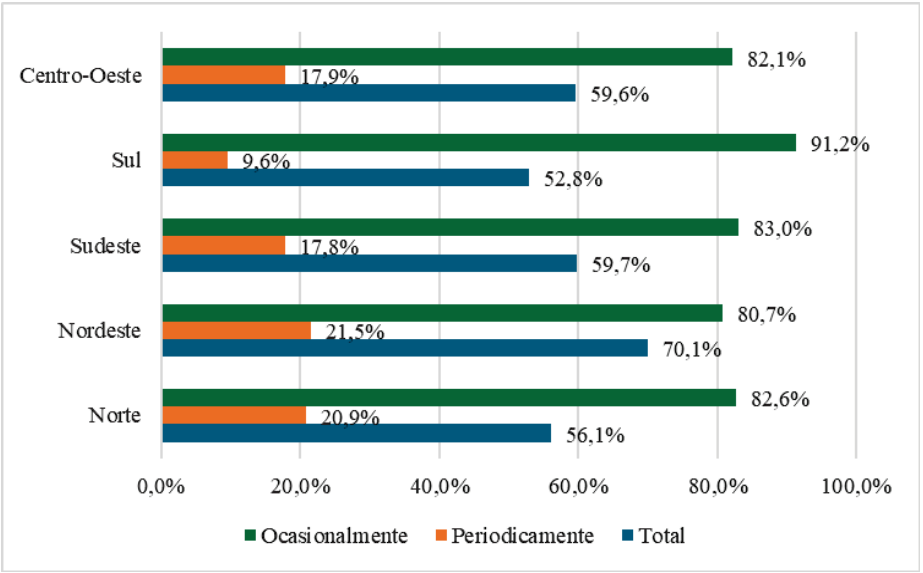
Figura 22: Distribuição regional por composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ativo



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Já quando se observam a presença e a frequência das capacitações dos membros do conselho, as heterogeneidades regionais são bem menos evidentes em termos numéricos (Figura 23). Ainda assim, embora a maioria das regiões esteja na faixa entre mais ou menos 30% e 40% dos municípios com capacitação, o Centro-Oeste apresenta uma proporção ainda menor (23,9%).

Figura 23: Distribuição regional por presença de Conselho Municipal de Segurança Alimentar e sua característica quanto à capacitação dos membros



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas pesquisas da MUNIC de 2023.

Assim como destacado na dimensão técnico-administrativa, foi identificado um comportamento muito semelhante quanto às discrepâncias regionais na dimensão político-relacional. O Centro-Oeste destacou-se pelos menores valores em quase todos os indicadores, enquanto a Região Norte apresentou a maior recorrência de condições mais favoráveis relacionadas a eles. É essencial destacar que, embora existam heterogeneidades tanto em termos de tamanho populacional quanto regionais, uma avaliação cuidadosa dos dados nacionais demonstra que, de fato, as capacidades estatais em relação à SAN são baixas. Isso enfatiza a necessidade de mais estudos que possam estabelecer relações contundentes entre capacidades estatais e diferenças regionais.

Considerações finais

Os resultados apresentados ao longo deste capítulo demonstram, de forma sistemática, que o porte populacional dos municípios brasileiros é um fator relevante na conformação das capacidades estatais voltadas à SAN. Em ambas as dimensões analisadas (técnico-administrativa e político-rela-

cional), os municípios com maior população tendem a apresentar indicadores mais positivos, como maior presença de marcos legais, estruturas de gestão, recursos orçamentários e espaços participativos ativos. Tais achados reforçam o que a literatura vinha apontando: o tamanho do município está diretamente associado à sua capacidade de organizar e implementar políticas alimentares com maior institucionalidade.

As desigualdades regionais, embora presentes em parte dos resultados, não se configuram como o principal eixo explicativo das variações observadas. Em muitos casos, as diferenças entre municípios de uma mesma região mostram-se mais expressivas do que aquelas verificadas entre diferentes regiões, o que sugere a necessidade de maior atenção às características internas dos entes municipais, especialmente no que se refere a estrutura institucional, recursos disponíveis e arranjos de governança.

A adoção do referencial de Gomide e Pires (2014), adaptado por Zimmermann, Grisa e Aranha (2024) para o campo das políticas alimentares, mostrou-se adequada à proposta do estudo, ao permitir a articulação entre categorias analíticas consolidadas e indicadores empíricos disponíveis. A distinção entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais contribuiu para uma compreensão mais ampla das condições institucionais que moldam a ação pública em SAN a nível municipal.

Os resultados apresentados pretendem ampliar o olhar sobre os desafios e possibilidades da atuação dos municípios brasileiros, incentivando análises futuras e ações voltadas ao fortalecimento da institucionalidade local nesse campo de políticas públicas. Em termos de política pública, estes resultados reiteram a urgência de estratégias de fortalecimento das capacidades estatais nos pequenos municípios, que concentram as maiores vulnerabilidades institucionais. Isso implica, entre outras ações, políticas de indução federativa que combinem apoio financeiro, assessoramento técnico e incentivo à cooperação intermunicipal.

Referências

ABULATIF, L. I.; OLIVEIRA, C. C. Municipal institutional capacity for the implementation of housing public policies, in the context of Metropolitan Regions in Brazil. *Cities*, v. 148, p. 104.869, 2024.

ARRETCHE, M. (coord.); CORDEIRO, B. de S.; FUSARO, E.; CIELICI DIAS, E.; BITTAR, M. *et al*. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a po-*

lítica habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006 [...] estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Presidência da República, 2010.

CAVALCANTE, P. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, v. 42, jan./jun. 2014.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity:* a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht: Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT); Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2013.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (org.). *Capacidades estatais e democracia:* arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 24-41. 714 p.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, p. 93-126, 2018.

IBGE. *Conceitos e métodos – 2023*. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: jun. 2025.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Manual de coleta 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5707.pdf. Acesso em: jun. 2025.

IBGE. *MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. O que é. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: out. 2025.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102130. Acesso em: jul. 2025.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 323-335, abr./jun. 2020.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 29, n. 77, e 001, 2021.

MARENCO, A.; BRUXEL, M. Agenda gerencial nos municípios brasileiros: difusão ou contexto? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, n. 111, e3811028, 2023.

NUNES, A. P.; MONTEIRO, B. B. da S.; RAIOL, B. H. M. A capacidade burocrática municipal da assistência social na execução do serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI). In: PURIFICAÇÃO, M. M.; CATARINO, E. M.; SILVA, S. C. C. G. da (org.). *Sociologia:* Sociedade, políticas públicas e participação social. Ponta Grossa: Atena, 2023. p. 40-52.

OLIVEIRA, M. S. Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 18, n. 3, p. 271-291, 2015.

OLIVEIRA, B. R. de; ALVES, M. M. F. Capacidades estatais e implementação de políticas educacionais no nível local: a trajetória da Base Nacional Comum Curricular em um município mineiro. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Cad. Gest. Pública Cid.), São Paulo, v. 29, 2024.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RS. In: ENCONTRO ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Democracia e representação: impasses contemporâneos, 11., 2018, Curitiba, PR. *Anais do 11º Encontro ABCP*. Curitiba, PR: ABCP, 2018.

PAPI, L. P.; SANTOS, G. T. dos; SEIDI, M. Conexões entre capacidades burocráticas e burocracias de médio escalão: uma pesquisa de escopo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 29, e88807, 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.88807.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

SANTOS, J. G. D. *et al.* Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam?. *Revista de Administração Pública*, v. 56, n. 6, p. 745-771, 2022.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação:* uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, nov./dez. 2018.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938.

SCHABBACH, L. M.; RAMOS, M. P.; CUNHA, L. de L.; MARX, V. As enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul e a capacidade de resposta dos municípios às inundações. In: *Encontro Participação, Democracia e Políticas Públicas*, VI, Brasília, DF: Universidade de Brasília (UNB), 2025.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-124.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins: Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia*, n. 63, 2024. Dossiê: Alimentação e políticas alimentares nas cidades.

A atuação do Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares na difusão de políticas e no fortalecimento de capacidades estatais municipais

Nadine Gerhardt Lermen
Paulo André Niederle

Introdução

A alimentação contemporânea foi profundamente impactada pela industrialização dos sistemas produtivos, pela globalização das cadeias de abastecimento e pela alteração das dietas e hábitos alimentares. Por um lado, esses processos garantiram aumento de produção e produtividade, contribuindo para a redução da fome, o aumento da expectativa de vida e a queda nas taxas de mortalidade infantil, assegurando que a produção global de calorias acompanhasse o crescimento da população mundial (Willett *et al.*, 2019). Por outro lado, foram responsáveis por uma série de externalidades negativas, como a prevalência simultânea de obesidade e desnutrição, além de significativos impactos ambientais (Swinburn *et al.*, 2019).

A literatura tem convergido quanto à necessidade de uma mudança profunda na dinâmica dos sistemas alimentares com vistas a promover um processo de transição para sistemas mais saudáveis, sustentáveis e justos (Schubert *et al.*, 2025; Feola, 2015; Brand, 2016; Weber, 2020; Brock, 2023; Leeuwis *et al.*, 2021; Weber *et al.*, 2020). Para tanto, as políticas alimentares – entendidas como o conjunto de políticas que afetam o sistema alimentar e influenciam o que as pessoas comem, onde, como e a que custo – passaram a ser tema central na agenda de diferentes atores sociais (Parsons *et al.*, 2019; Hawkes; Parsons, 2019). Ao longo dessa discussão, os municípios também conquistaram crescente atenção na medida em que não apenas concentram problemas associados à alimentação inadequada, como também se revelam portadores de importantes inovações na construção de po-

líticas alimentares integradas[1], que superam o viés agrícola que historicamente prevaleceu nesse debate (Sonnino, 2023).

No Brasil, uma iniciativa que vem obtendo crescente reconhecimento em função dos esforços voltados à transformação dos sistemas e das políticas alimentares no âmbito municipal é o Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares (Luppa), criado em 2021 pelo Instituto Comida do Amanhã (ICdA) em parceria com a organização International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). Trata-se de uma plataforma colaborativa para os municípios participantes, promovendo a troca de experiências e o aprendizado contínuo dos burocratas que os representam (Tângari; Curan, 2026). O objetivo deste capítulo é compreender de que modo essa experiência, por meio de um processo de difusão de componentes de políticas públicas, vem contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais municipais na execução de política alimentares. Para tanto, parte-se das teorias sobre difusão de políticas públicas (*policy diffusion*) e de capacidades estatais.

O estudo adotou uma abordagem qualitativa, com levantamento de dados a partir de três técnicas de pesquisa: análise documental, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. Os dados apresentados são parciais e integram a tese em desenvolvimento da primeira autora. Foram realizadas 21 entrevistas, sendo oito com integrantes do ICdA, cinco com organizações parceiras do instituto e oito com burocratas dos municípios participantes do Luppa. A análise documental abrangeu três publicações do ICdA – os Cadernos Luppa 1, 2 e 3 –, que apresentam os avanços institucionais alcançados pelas cidades participantes. Foram examinados onze municípios: Alvarães, Anchieta, Belém, Bragança, Contagem, Maracanaú, Niterói, Porto Alegre, Rio Branco, Santarém e Sobral. Finalmente, as observações diretas foram realizadas nos encontros presenciais do Laboratório em fevereiro de 2023, em São Paulo, e em março de 2024, em Curitiba. Também foram acompanhados seminários internos do laboratório em junho de 2024.

[1] Políticas alimentares integradas articulam respostas intersetoriais e sistêmicas às múltiplas crises dos sistemas alimentares, superam a multissetorialidade, exigindo um referencial e mecanismos de governança que promovam integração efetiva; envolvem espaços democráticos de governança e diferentes atores (Le Coq *et al.*, 2022; Niederle, 2023).

Além desta introdução, o capítulo conta com uma segunda seção, que apresenta a abordagem teórico-metodológica utilizada; uma terceira seção, que apresenta o Instituto Comida do Amanhã e o Luppa; uma quarta seção, que trata dos avanços dos municípios participantes do Luppa; uma quinta seção, que aborda o fortalecimento das capacidades estatais destes municípios; e, por fim, uma seção com as considerações finais.

1. Difusão de políticas públicas e capacidades estatais

A difusão de políticas públicas é um fenômeno historicamente recorrente. Contudo, os avanços nas tecnologias de comunicação e informação, a intensificação dos processos de integração econômica entre países e a ampliação dos espaços e das organizações multilaterais facilitaram a comunicação entre políticos, burocratas e demais atores envolvidos nos processos decisórios, levando a uma intensificação dos processos de difusão em diferentes níveis (Coêlho, 2016; Oliveira; Faria, 2017). A partir desse contexto emergiu nos Estados Unidos, ainda na década de 1960, uma literatura dedicada ao tema, que posteriormente consolidou-se e expandiu-se para outros países. Ao longo desse processo, desenvolveram-se distintas abordagens, resultando em significativa heterogeneidade teórica e metodológica no interior do campo (Coêlho, 2016; Oliveira; Faria, 2017).

De acordo com Oliveira (2021), as principais abordagens que se consolidaram foram as de difusão, transferência, circulação e mobilidade de políticas. Embora apresentem distinções analíticas, elas sobrepõem-se, são complementares e abordam o mesmo fenômeno: o deslocamento de objetos políticos no tempo e no espaço. Desenvolvida nos Estados Unidos na década de 1960, a abordagem de difusão de políticas analisa a interdependência das escolhas políticas e as características e consequências desse processo. Metodologicamente, tende a utilizar abordagens quantitativas, grandes amostras e explicações estruturais para compreender os mecanismos causais envolvidos. Já a abordagem de transferência de políticas foi desenvolvida na década de 1990 e amplamente adotada na Europa. Ela enfatiza a agência, o papel de diferentes atores – sobretudo burocratas no nível nacional – e o aprendizado, a globalização e as dinâmicas macro e micro do processo. Metodologicamente, as pesquisas privilegiam amostras reduzidas, estudos de caso e análises comparadas, com predomínio de abordagens qualitativas. A abordagem de circulação de políticas também se desen-

volveu na década de 1990, na França, voltando-se aos processos de importação e exportação de instituições no contexto da descolonização de países africanos e asiáticos. Seu foco recai sobre o impacto das dimensões cultural e histórica nesses processos e sobre os mecanismos de tradução institucional. Essa abordagem analisa movimentos não lineares de atores e ideias e fundamenta-se, metodologicamente, em extensa pesquisa empírica, frequentemente de caráter etnográfico, concentrando-se nas microdinâmicas envolvidas. Finalmente, a abordagem de mobilidade de políticas foi construída no campo da geografia urbana e dos estudos urbanos, com atenção ao papel das cidades e à circulação global de modelos. Os estudos nessa vertente são predominantemente empíricos e voltados à adoção e tradução de modelos de cidades a partir de processos relacionais, globais e espacializados.

Neste capítulo, empregamos a abordagem de difusão de políticas, que ressalta a interdependência das escolhas políticas adotadas pelos governos (Simmons *et al*. 2006). A difusão pode ser genericamente definida como o processo pelo qual as escolhas políticas adotadas por um governo são influenciadas pelas escolhas de outros governos (Shipan; Volden, 2012). Uma das bases dos estudos nesse campo foi o livro de Rogers (1983) sobre a difusão de inovações, sendo sua ocorrência compreendida quando (1) uma inovação (uma ideia, prática ou objeto) é comunicada por (2) determinados canais (3) ao longo do tempo entre os membros de (4) um sistema social (conjunto de unidades interrelacionadas que buscam a resolução conjunta de problemas em prol de um objetivo comum) (p. 5, p. 34). Para o autor, as mensagens dessas comunicações referem-se principalmente a novas ideias, cuja aplicação envolve algum grau de incerteza quanto a seus resultados e consequências, provocando uma mudança social.

Por sua vez, a teoria das capacidades estatais consolidou-se a partir da renovação do debate sobre autonomia relativa do Estado, promovida na segunda metade do século XX pelo neomarxismo na Europa e pelo neoinstitucionalismo nos Estados Unidos (Cingolani, 2013). Segundo Skocpol (1985, p. 9), capacidade estatal pode ser definida como a "capacidade dos Estados de implementar objetivos oficiais, especialmente diante da oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou em circunstâncias socioeconômicas adversas".

A partir de uma ampla revisão da literatura, Cingolani (2013) destaca a natureza multidimensional do conceito, que pode referir-se a uma ou à

combinação das seguintes dimensões do poder estatal: (a) coercitiva/militar – capacidade de garantir o monopólio do poder coercitivo para evitar conflitos internos e invasões externas; (b) fiscal – capacidade de extrair recursos da sociedade para financiar guerras ou prover bens públicos, bem como a eficiência dos gastos governamentais; (c) administrativa ou de implementação – existência de burocracia qualificada, profissional e autônoma, dotada de recursos financeiros adequados para assegurar a implementação impessoal de políticas; (d) transformadora/industrializante – capacidade de intervir nos sistemas produtivos, moldar a economia, promover inovação e (re)distribuir recursos; (e) relacional/territorial – capacidade de permear a sociedade e internalizar suas interações e demandas; (f) jurídica – capacidade de regular a sociedade, atuar nos limites constitucionais e garantir o cumprimento de contratos; e (g) política – capacidade de formular políticas, produzir influência e impor agendas a outros atores institucionais.

Pires e Gomide (2016) argumentam que, em um primeiro momento, a literatura sobre capacidades estatais concentrou-se nas dimensões necessárias à criação e consolidação dos Estados nacionais. Contudo, ao longo do tempo, o foco deslocou-se para as capacidades envolvidas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, os autores destacam duas dimensões analíticas centrais: a capacidade técnico-administrativa e a capacidade político-relacional. A primeira compreende "as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada". A segunda refere-se "às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais" (Pires; Gomide, 2016, p. 127).[2]

[2] Para Gomide e Pereira (2018), a capacidade técnico-administrativa é determinada pela profissionalização dos burocratas, por sua autonomia e pela coordenação intragovernamental. Já a capacidade político-relacional depende da participação social, da articulação subnacional (no caso de burocratas de nível federal) e da atuação de agências de controle e fiscalização.

2. O Instituto Comida do Amanhã e o Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares

O Instituto Comida do Amanhã é "um *think tank* que apoia a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis para as pessoas e para o planeta, a partir das cidades" (ICdA, 2026). O instituto tem sede na cidade do Rio de Janeiro e foi fundado em 2018 por três mulheres engajadas nas questões da alimentação sob três perspectivas distintas: planejamento urbano, direito e gastronomia (Entrevista 1, 18/04/23). Suas atividades são financiadas por meio da captação de recursos filantrópicos.

A atuação do instituto organiza-se a partir de três estratégias: (1) qualificação do debate público; (2) vocalização e articulação; (3) qualificação da política pública. Essas estratégias são desenvolvidas por meio de diferentes projetos, muitas vezes transversais às três frentes de atuação. A estratégia de qualificação do debate público visa "produzir, sistematizar e disseminar conhecimento sobre sistemas alimentares urbanos, tomando como referência a prática da política pública alimentar nos municípios" (ICdA, 2026). Os Cadernos Luppa são um exemplo dessa estratégia, os quais são publicados anualmente e apresentam os avanços dos municípios participantes do laboratório na construção de políticas alimentares e transformações dos sistemas alimentares locais.

A estratégia de vocalização e articulação, por sua vez, envolve "programas e ações de *advocacy*, diálogo, articulação e cooperação para o avanço do debate e das políticas alimentares urbanas" (ICdA, 2026). Um exemplo dessa estratégia foi o trabalho realizado em conjunto com a Cátedra Josué de Castro e a Universidade de São Paulo sobre o tema da monotonia alimentar, no âmbito de uma força-tarefa do G20. O resultado desse trabalho foi o *policy brief* intitulado "Promoting diversity in agricultural production towards healthy and sustainable consumption", que apresenta um conjunto de recomendações ao G20 com vistas à transformação dos sistemas alimentares.

Finalmente, a estratégia de qualificação da política pública busca promover "o diálogo, o debate público e a troca de experiências entre diferentes atores sociais. Apostamos na criação de espaços multissetoriais em que o debate sobre sistemas alimentares e políticas públicas de alimentação possa avançar de maneira sistêmica e integrada" (ICdA, 2026). O Luppa é um exemplo dessa estratégia. Por meio dele, integrantes de diferentes secretarias

municipais e da sociedade civil trocam informações e experiências sobre políticas alimentares entre si e com organizações parceiras do instituto. Até o momento, 65 municípios de todas as regiões brasileiras participaram do laboratório.

Lançado em 2021, e atualmente em sua quinta edição, o laboratório funciona como "uma plataforma colaborativa e um programa contínuo de aprendizagem, que apoia e facilita a atuação de cidades brasileiras na promoção de políticas alimentares com abordagem sistêmica, de forma intersetorial, coerente e participativa" (ICdA, 2026). O Luppa opera em ciclos anuais e de forma contínua, uma vez que todos os municípios participantes podem seguir integrando as atividades desenvolvidas nas edições subsequentes. Cada ciclo é composto pelas seguintes etapas: (1) seleção e diagnóstico de segurança alimentar e nutricional (SAN); (2) seminários mensais; (3) oficinas bimensais; (4) Luppa Lab; (5) mentorias e (6) desenvolvimento do projeto-âncora.

A primeira etapa contempla a seleção dos municípios participantes por meio do lançamento de edital público. Podem inscrever-se municípios brasileiros com até 1,5 milhão de habitantes, sendo 40% das vagas destinadas a municípios da região da Amazônia Legal. Após a seleção, realiza-se o diagnóstico de (in)segurança alimentar e nutricional , no qual são avaliados três eixos: (1) organização institucional local, incluindo a estrutura de governança e as secretarias envolvidas; (2) níveis de insegurança alimentar e vulnerabilidade social e (3) estrutura de abastecimento alimentar existente, como feiras e hortas comunitárias (Entrevista 10).

Concluída essa etapa inicial, iniciam os seminários mensais e as oficinas bimensais, ambos realizados em formato *on-line*. Nos seminários, uma organização parceira do ICdA apresenta algum tema de interesse comum a ela e ao instituto. Em seguida, um município da Comunidade Luppa expõe seus avanços no tema em questão e, por fim, realiza-se um debate coletivo. O objetivo principal é formativo, com ênfase na apresentação de conteúdos e experiências. Nas oficinas bimensais, por sua vez, desenvolvem-se atividades mais interativas, voltadas à troca de experiências e ao fortalecimento do relacionamento entre os participantes a partir de temas considerados prioritários pelo instituto no período (Entrevista 9).

Por sua vez, o Luppa Lab constitui a experiência presencial e imersiva do programa, realizada uma vez a cada edição e contando com a participação de burocratas e integrantes de organizações da sociedade civil dos

municípios participantes. Essa ação tem duração de três a cinco dias e ocorre em um dos municípios integrantes do laboratório. Até o momento, foi realizada em São Paulo na segunda edição, em Curitiba na terceira edição e em Barcarena na quarta edição. A primeira edição foi realizada integralmente de forma virtual em decorrência da pandemia da Covid-19, e o Luppa Lab da quinta edição (2026) será realizado em Caxias do Sul – RS. Entre as atividades desenvolvidas incluem-se dinâmicas de troca de experiências entre os municípios, identificação de problemas comuns e de áreas de impacto capazes de alavancar a transformação dos respectivos sistemas alimentares, visitas técnicas a espaços de projetos bem-sucedidos e inovadores no município-sede e oficinas que simulam as etapas da elaboração de planos de segurança alimentar e nutricional. Em todas as entrevistas realizadas, o Luppa Lab foi apontado como o momento mais significativo pelos participantes, em razão da intensidade das trocas e do aprendizado proporcionado.

Durante o Luppa Lab também ocorre a seleção das mentorias da respectiva edição, por meio da qual os representantes municipais podem firmar acordos de cooperação técnica com cidades mentoras em temas de interesse específico. Ao longo das cinco edições, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Osasco e Barcarena atuaram como municípios mentores, por apresentar maior grau de institucionalização das políticas alimentares e capacidade de apoiar municípios em fases iniciais desse processo. As mentorias consistem em oficinas virtuais realizadas entre municípios mentores e três ou quatro municípios selecionados. Entre os temas abordados na segunda edição do laboratório, por exemplo, estão a elaboração de diagnóstico de SAN, governança e participação social, políticas alimentares e equipamentos de SAN, planejamento de SAN, agroecologia e agricultura urbana, educação alimentar e nutricional (EAN) e avaliação e monitoramento de políticas alimentares (Cadernos Luppa 2).

Por fim, com o objetivo de operacionalizar os conhecimentos adquiridos, os municípios desenvolvem o projeto-âncora, que "é uma ferramenta para identificar uma ação ou projeto que deva ser priorizado pela gestão pública no curto prazo. Dizemos que o Projeto-Âncora é 'um plano de ação para o Plano'" (Cadernos Luppa 2, p. 21). O projeto é definido pela equipe municipal. Na segunda edição, por exemplo, foram priorizadas iniciativas como a elaboração do Plano de SAN, a criação de equipamentos de SAN, a reativação da Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e

Nutricional (Caisan), a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea), a realização do diagnóstico de SAN, a promoção da conferência de SAN, a expansão de hortas comunitárias e o fortalecimento da agricultura familiar, entre outras ações.

Além dessas etapas, a troca contínua de experiências é promovida internamente pela Plataforma Luppa e por um grupo do aplicativo WhatsApp, que mantêm os integrantes dos municípios em contato permanente e facilitam a comunicação entre eles. E o Boletim Luppa, divulgado pelo ICdA bimensalmente, traz uma coletânea do que os municípios participantes vêm realizando localmente em termos de políticas alimentares, além de publicações e de conteúdos que buscam inspirar a adoção de políticas e a transformação dos sistemas alimentares locais.

A literatura sobre difusão de políticas aponta a existência de quatro diferentes mecanismos de difusão: competição, coerção, aprendizado e imitação. No caso do Luppa, a difusão vem ocorrendo por meio do aprendizado, que é resultado de uma decisão racional e voluntária. Isso porque o laboratório pode ser entendido como o que Coêlho (2016) denomina de um ambiente político de interconexão, onde o compartilhamento de informações e experiências permite o aprendizado dos representantes dos municípios participantes, possibilitando a observação, a troca de informações e a avaliação das vantagens e desvantagens na adoção das experiências consideradas mais exitosas e pertinentes.

O aprendizado promovido pelo ICdA e pelo Luppa envolve um processo de difusão de ideias, conteúdos, políticas alimentares e componentes de políticas alimentares através de diferentes metodologias. A realização de um diagnóstico de segurança alimentar, por exemplo, remete à ideia de que o levantamento de dados sobre a realidade local é importante para subsidiar a formulação de políticas. Os seminários e oficinas, por sua vez, trazem novos conhecimentos, informações e dados especializados sobre políticas alimentares e sistemas alimentares por parte de organizações parceiras e dos municípios Luppa mais avançados na agenda em questão. Já o encontro presencial consolida a proximidade entre os participantes, promove uma reflexão e troca de experiências e informações mais intensa entre eles, além de possibilitar a visitação dos espaços onde são desenvolvidas políticas e projetos inovadores. As mentorias, por seu turno, oferecem um espaço de cooperação técnica, trazendo conhecimentos e informações específicas para ajudar a alavancar os projetos locais. E, por fim, os Cadernos

Luppa, o Boletim Luppa e as *newsletters* divulgados virtualmente formam um fluxo contínuo de informações e ideias sobre sistemas alimentares e de políticas alimentares que os municípios Luppa vêm construindo.

O Luppa também pode ser pensado a partir do modelo de Rogers (1983), uma vez que promove a divulgação contínua de (1) inovações em termos de ideias e políticas relativas aos sistemas e políticas alimentares pelos (2) canais de comunicação construídos pelo ICdA, (3) a partir de sua criação em 2021, entre os (4) participantes do laboratório, que pode ser entendido como um sistema social, onde cada município ou seus representantes representam uma unidade e onde todos trabalham em conjunto em prol da transformação dos sistemas alimentares. De outro modo, o Luppa também pode ser entendido como uma rede de municípios, cuja participação influencia as oportunidades de aprendizado de seus integrantes e permite que eles identifiquem políticas mais apropriadas a seus contextos (Shipan; Volden, 2012).

O compartilhamento de informações no âmbito dessa rede parece promover a difusão de diferentes objetos. Por um lado, ocorre um processo de difusão de políticas em seu formato integral, como no caso de um município participante da segunda edição do Luppa, cujos representantes conheceram, durante o Luppa lab, o projeto Hortas em Rede da prefeitura de São Paulo, com hortas urbanas nos terrenos embaixo das linhas de transmissão de energia, e buscaram, através da mentoria, as informações necessárias para implementar esse mesmo projeto (Entrevista 3, 29/02/2024). Por outro lado, também ocorre uma difusão de ideias, de componentes de políticas e de um modelo de governança, por exemplo, um processo mais difuso, mas que parece predominar, como abordamos mais detalhadamente na próxima seção.

3. Os avanços dos municípios participantes do Luppa

As ações dos municípios participantes do Luppa em termos de políticas e sistemas alimentares são registradas e divulgadas por meio dos Cadernos Luppa. A partir da análise dos cadernos referentes às três primeiras edições do laboratório, identificamos avanços em relação a seis aspectos: (1) mudanças na governança das políticas alimentares; (2) implementação de novas políticas alimentares e (3) de políticas alimentares integradas; (4) criação de novos equipamentos de SAN; (5) formalização de novas parcerias

com atores governamentais e não governamentais; (6) realização do diagnóstico de SAN. A seguir, apresentamos uma sistematização dos dados coletados nos Cadernos Luppa 1, 2 e 3.

O município de Alvarães, no Amazonas, por exemplo, no que se refere ao diagnóstico, realizou o mapeamento das comunidades tradicionais e indígenas e da agricultura familiar. O objetivo desse processo foi identificar as cadeias produtivas a serem apoiadas, com vistas ao fortalecimento da produção de alimentos desses grupos sociais. O município também passou a oferecer assistência técnica a agroflorestas, silvicultura e fruticultura, a fim de garantir a recuperação de matas ciliares e áreas degradadas nas unidades mapeadas, o que configura uma política alimentar integrada. Em termos de governança, vem buscando a criação do Comsea e a elaboração do Plano Municipal de Bioeconomia e Sociobiodiversidade Amazônica. Também tem atuado no apoio às demais secretarias para a construção de dois novos equipamentos de SAN: um banco de alimentos e uma cozinha comunitária. No campo da articulação, aderiu ao programa do governo federal denominado Experiências do Brasil Original, que visa incentivar o turismo de base comunitária, e vem realizando trabalho conjunto com o Sebrae para alcançar o Selo de Inspeção Municipal (SIM), que garante a qualidade sanitária dos produtos de origem animal, por meio de orientações aos produtores. O município também criou, em parceria com o governo do estado, o Sistema de Mapeamento Rural, um cadastro das propriedades e de sua produção com o objetivo de ressarcir as perdas causadas pelas estiagens e evitar o êxodo rural.

Antes do ingresso no Luppa, o município catarinense de Anchieta já possuía diversas políticas de incentivo à agricultura familiar de base agroecológica e à conservação de sementes crioulas. Todavia, a partir de sua participação, também passou a apresentar avanços em relação à governança, destacando-se a realização da I Conferência Municipal de SAN, em 2022, a reestruturação do Comsea e a aprovação do PAA municipal e do Plano Municipal de SAN, em 2023. Em termos de articulação, em 2022, firmou acordo de cooperação com a Humane Society International e a Mercy for Animals, por meio do programa Alimentação Consciente Brasil, com o objetivo de capacitar as cozinheiras das escolas para garantir a preparação de alimentação à base de vegetais, reduzindo o consumo de carne. Essa parceria resultou em uma política alimentar integrada, pois as escolas municipais passaram a oferecer refeições sem carne uma vez por semana.

No caso de Belém do Pará, a partir de parceria com o Instituto Escolhas, a cidade realizou o mapeamento dos alimentos produzidos pela agricultura familiar no município e criou uma plataforma com esses dados, a fim de contribuir para a formulação de novas políticas alimentares que privilegiam a compra local. Além disso, uma parceria com universidades possibilitou experiências de aproveitamento integral dos alimentos. Um dos resultados foi a criação de um pão elaborado a partir do caroço de açaí, anteriormente descartado, que passou a ser oferecido diariamente nas organizações da rede municipal. O município também avançou em relação à governança, tendo instituído o Comsea e a Caisan municipais e aderido ao Sisan em 2024. No que se refere aos equipamentos de SAN, foram criados um banco de alimentos, um restaurante popular e a Cozinha Escola, que oferece formação profissional.

Também no estado do Pará, o município de Bragança vem realizando diagnóstico das condições de SAN e levantando dados para subsidiar ações futuras. Em relação à governança, ocorreram a reativação e reestruturação da Caisan, a realização de conferência de SAN e a renovação dos membros do Comsea, cuja tarefa é auxiliar na elaboração de um Plano de SAN. Além disso, foi lançado o programa Minha Casa de Farinha, que busca promover a identidade do produto local e uma produção sustentável. Também foi lançada a política integrada denominada Cozinha Bragança, que realiza o reaproveitamento de alimentos do PAA em oficinas culinárias. Ademais, foi manifestado interesse na criação futura de um banco de alimentos.

Outro caso de destaque no estado do Pará é Santarém, município que vem desenvolvendo políticas de combate à insegurança alimentar, de promoção de dietas saudáveis e de apoio à agricultura familiar e às comunidades tradicionais. Desenvolveu importante política de educação alimentar e nutricional a partir das hortas escolares, em resposta à rejeição dos estudantes a alimentos frescos. Após sua participação no Luppa, houve intensificação das políticas de mecanização e assistência técnica aos pequenos produtores e povos ribeirinhos, além de apoio à emissão de notas fiscais por esses produtores, a fim de garantir sua participação em compras institucionais. Outras ações foram o treinamento de profissionais da alimentação escolar e o desenvolvimento de 51 cardápios, em 2022, para contemplar as diferentes culturas alimentares. Em 2024, foi realizada degustação de produtos da agricultura familiar a serem incorporados ao cardápio da alimentação escolar. Em relação à governança, retomou-se a realização da confe-

rência de SAN após oito anos e a Caisan, com vistas à elaboração do Plano de SAN.

O município de Contagem, em Minas Gerais, ingressou no LUPPA com modelo de governança já bastante desenvolvido, equipamentos de SAN em operação, inclusive com um fundo destinado ao custeio das ações, bem como parcerias e convênios com universidades, municípios vizinhos e a Emater. Por meio de parceria com a Fundação João Pinheiro, também já vinha realizando diagnóstico e construindo seu "mapa da fome". Em 2023, foi realizada a 5ª Conferência de SAN, com o objetivo de conhecer demandas que subsidiem seu terceiro Plano de SAN. Posteriormente, ocorreu reestruturação de sua participação no Sisan, buscando facilitar o acesso a financiamentos do governo federal, e, em 2024, realizou-se a primeira reunião técnica da Caisan.

No estado do Ceará, Maracanaú possui histórico de articulação entre políticas alimentares e de assistência social, tendo realizado três conferências de SAN e elaborado três Planos Municipais de SAN. O município conta ainda com cozinhas comunitárias e restaurante popular, feiras, PAA municipal e lei de combate ao uso de agrotóxicos. Também construiu parcerias com o Instituto Federal do Ceará, a Universidade Federal do Ceará e o Senac. Mais recentemente, foi reconstituída a Caisan e inaugurado um banco de alimentos municipal.

Outro município cearense que se destaca é Sobral, que também já possuía política de incentivo à produção e à transição agroecológica por meio de agentes rurais locais, que facilitam a articulação entre a população e as equipes técnicas da prefeitura. O município também havia desenvolvido políticas como o Cartão Sobral, o Caminhão do Peixe e o programa de troca de garrafas PET por mudas ou biocomposto. Após a participação no Luppa, avançou em seu processo de articulação, aderindo ao programa Alimentação Consciente Brasil, visando à redução do consumo de alimentos de origem animal nas escolas e estabelecendo parceria com o governo federal para a construção de cisternas-calçadão no âmbito do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), voltado à produção de alimentos. Em termos de governança, o Comsea realizou, em 2023, o 1º Fórum de Planejamento Participativo em SAN, com o objetivo de produzir reflexões e direcionamentos necessários ao monitoramento das políticas de SAN. Em 2024, ocorreram a adesão ao Sisan e a criação da Caisan. A elaboração do Plano de SAN e a criação de uma Secretaria de SAN são apontadas como metas futuras.

A cidade de Niterói (RJ) é outra com histórico de políticas de SAN e políticas integradas, como a moeda social Arariboia, banco de alimentos, restaurante popular, hortas escolares com projetos de compostagem e atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), além da participação no programa Alimentação Consciente Brasil, da organização Mercy for Animals, visando à redução do consumo de proteínas de origem animal. O município também mantém parcerias com a Universidade Federal Fluminense e com universidades privadas. Com o Luppa, compreendeu a importância de incorporar as demandas sociais na revisão de seu Plano de SAN e, desse modo, realizou, em 2022, a 5ª Conferência Municipal de SAN. Também foram inaugurados o segundo restaurante popular e a escola de gastronomia.

No Rio Grande do Sul, Porto Alegre possui longa trajetória de políticas de SAN, conforme detalhado em capítulo anterior deste livro. Posteriormente à participação no Luppa, ocorreu a reativação da Caisan, o lançamento do PAA Municipal e do primeiro Plano Municipal de SAN, a implantação do Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional da Sociedade Civil – espaço de articulação da sociedade civil – e o lançamento do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, que oferece assistência aos produtores rurais.

Finalmente, o município de Rio Branco, no Acre, já executava o programa Feiras Livres da Agricultura Familiar Sustentável, realizado em parceria com associações e cooperativas locais, com a Associação de Certificação Socioparticipativa da Amazônia, o WWF Brasil, o Instituto Federal do Acre, a Universidade Federal do Acre e a Embrapa, contando com mais de 40 feiras, duas delas de base agroecológica, 12 mercados municipais e uma central de abastecimento. Rio Branco também possui importante política de assistência técnica e, em 2019, lançou o Programa de Hortas Comunitárias, realizado em terrenos baldios. O incentivo à produção de alimentos busca reduzir a importação de alimentos de países vizinhos, que eleva o custo da alimentação no município. Após a participação no Luppa, foram implantadas novas hortas em sete vazios urbanos em 2022 e introduzidas as hortas fazendinhas nas escolas municipais e creches, com o objetivo de incentivar a alimentação saudável, a conservação do solo e a agroecologia. Também ocorreram a implantação de feiras da agricultura familiar em terminais rodoviários e a captação de recursos para a construção de mais dois restaurantes populares. Em termos de governança, ocorreram a criação e consolidação da Caisan, do Comsea e do PAA municipal.

A presença desses elementos em múltiplos municípios participantes do Luppa evidencia um processo de difusão por meio do Luppa de ideias, como, por exemplo, a importância de um modelo de governança alimentar com planejamento, intersetorialidade e participação social e a importância do levantamento de dados e informações para a construção de políticas mais efetivas. O ICdA também mostra, por meio de sua própria atuação em múltiplas parcerias, que é possível avançar nessa agenda por meio de cooperação e do processo de articulação envolvendo tanto atores governamentais quanto da sociedade civil. E como muitos municípios Luppa e os municípios mentores possuem uma série de políticas alimentares e equipamentos de SAN, o processo de difusão que acontece nas diferentes etapas do Luppa tende a influenciar a adoção destes mesmos elementos ou de elementos semelhantes pelos demais municípios participantes.

4. A contribuição do Luppa para o fortalecimento das capacidades estatais

Um dos efeitos do processo de difusão de ideias, informações, conhecimentos e experiências sobre sistemas alimentares e políticas alimentares promovido pelo Luppa é uma capacitação contínua dos burocratas dos municípios participantes. Embora não configure um aprendizado formal, o acúmulo de conhecimentos ao longo de quatro anos, como é o caso dos municípios analisados, é significativo. Tudo isso contribui para a profissionalização desses burocratas, ampliando a capacidade técnico-administrativa municipal, que é essencial para, por exemplo, a elaboração e implementação dos projetos.

Entre as ideias difundidas pelo ICdA está a de que é importante realizar o levantamento de dados sobre a realidade local para construir políticas mais efetivas. Tanto que o próprio ICdA realiza um "diagnóstico de SAN" dos municípios ingressantes no Luppa, processo que também pode ser abordado nas mentorias. Tal levantamento de dados sobre os sistemas alimentares locais, especialmente de mapeamento das condições da agricultura familiar e de comunidades tradicionais, indígenas e ribeirinhas, vem sendo realizado pelos municípios de Alvarães, Belém e Bragança. O levantamento de dados sobre a realidade local contribui para a elaboração de projetos e políticas mais efetivas e com mais qualidade, também aumentando a capacidade técnico-administrativa municipal. Além disso, esses

dados podem ser utilizados para fins de sensibilização das demais secretarias e agentes políticos municipais sobre a agenda alimentar, facilitando a coordenação intragovernamental, outro componente da capacidade técnico-administrativa, de acordo com Gomide e Pereira (2018).

No âmbito do Luppa também é enfaticamente defendida a implantação do modelo de governança desenvolvido pelo governo federal por meio da Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), regulamentada pelo decreto nº 7.272/2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Esse modelo estimula a adesão dos municípios ao Sisan, a criação de estruturas como a Caisan e o Comsea e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a realização de conferências de SAN nos municípios. O ICdA passou a defender sua implementação em um momento de desincentivo federal a essa agenda, quando o governo Bolsonaro extinguiu, por meio da medida provisória Nº 870, de 2019, o Consea, anteriormente responsável pela coordenação desses processos, levando a uma fragilização do Sisan.

A defesa desse modelo de governança também decorre do entendimento do ICdA de que é necessária uma perspectiva mais integradora, que vá além das agendas e referenciais alimentares tradicionais (Grisa *et al.*, 2021). Nas palavras de uma das diretoras do ICdA, "a gente não está trazendo aqui apenas uma bandeira da alimentação escolar, da agricultura urbana e tal. Tudo isso *perpassa*, mas, para a gente, o mais importante são essas *estruturas de governança*, centralidade da agenda… planejamento" (Entrevista 1, 18/04/23). E todos os municípios analisados na seção anterior compreenderam a importância desse modelo e avançaram ou pretendem avançar na criação ou reestruturação de seus conselhos e câmaras intersecretarias, na realização de conferências e na elaboração ou revisão de seus planos de SAN. Isso evidencia o processo de difusão em andamento e o aprimoramento nas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais dos municípios participantes.

A construção de um Plano de SAN é utilizada pelo ICdA como um grande guarda-chuva no qual os demais processos são abrangidos e a partir do qual os programas e políticas mais adequadas ao contexto local serão formulados. Segundo uma das diretoras do instituto:

> O que, de fato, a gente orienta é que… para a gente, a ferramenta principal que as cidades têm na mão *é o Plano* [de SAN]. É preciso ter um plano que

> seja coerente, que seja lastreado no orçamento municipal, que envolva as diversas áreas [secretarias], que tenha visão sistêmica, porque é o plano que vai a permitir que esses programas venham à tona. E um plano bem construído passa por um *diagnóstico*, passa por uma *escuta da sociedade*. Então você ativa vários fatores que vão garantir ou potencializar a legitimidade e a eficácia dos programas, enfim, das políticas públicas que, eventualmente, estão ali ou em andamento ou para serem colocadas em prática. Então, o plano, de fato, é a nossa ferramenta de trabalho principal (Entrevista 1, 18/04/23, grifos nossos).

A orientação do Luppa é para que ocorra a construção do Plano de SAN e sejam criados o Comsea e a Caisan, além de ser realizada uma conferência municipal de SAN e a adesão ao Sisan. A adesão dos municípios ao Sisan garante a priorização em editais federais e apoio político, contribuindo para o fortalecimento das capacidades político-relacionais municipais, que têm a articulação com outros níveis de governo como um de seus componentes.

Já os processos de criação do conselho e a realização da conferência têm como objetivo acolher e compreender as demandas da população local e da sociedade civil organizada. Para que isso ocorra, os burocratas participantes do Luppa precisam identificar os grupos e organizações sociais aptos a participar do Comsea e interagir com eles. Com isso, torna-se possível a elaboração de políticas públicas mais efetivas, adequadas ao sistema alimentar local e com legitimidade, garantindo a participação social, que é um dos componentes da capacidade estatal político-relacional. O município de Niterói é um exemplo de como essa ideia foi incorporada:

> A participação na primeira edição do LUPPA foi importante para gerar visibilidade interna do tema da SAN na prefeitura. Além disso, o município, que estava inicialmente em revisão do seu Plano de SAN, *compreendeu a importância de realizar uma conferência para poder colher as demandas sociais* para serem posteriormente incorporadas no Plano de SAN. Assim, em junho de 2022, foi realizada a 5ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Cadernos Luppa 2, p. 97, grifos nossos).

Por fim, a criação da Caisan envolve um processo de coordenação intragovernamental, que é outro componente da capacidade técnico-burocrática de acordo com a abordagem de Gomide e Pereira (2018), mas que também pode ser entendida como político-relacional. Esse processo demanda o contato e a articulação dos burocratas envolvidos no Luppa com integrantes das demais secretarias e com as lideranças políticas locais, apontando dados sobre a relevância dessa agenda. Em relação aos municípios analisados, Belém, Bragança, Contagem, Maracanaú, Porto Alegre, Rio Bran-

co, Santarém e Sobral passaram por esse processo e criaram suas respectivas câmaras intersetoriais.

Além das ideias difundidas pelo ICdA, os municípios discutem e compartilham entre si essas ideias e os mecanismos que podem ajudar a operacionalizar seus projetos. Em entrevista, uma burocrata de uma das cidades que instituiu a Caisan relatou:

> [...] para a reelaboração do Cisans, que é a mesma [que a] Caisan, aí, sim, a gente utilizou bastante as referências das outras cidades do Luppa. E, inclusive, por exemplo, para diminuir a expectativa. Às vezes, você quer que *todas* as secretarias participem da Caisan. Mas, na verdade, não vai ser possível. Inclusive, a gente fez uma reestruturação da lei que instituiu o Cisans *diminuindo* o número de secretarias, colocando... isso foi… não lembro qual o município que falou sobre isso, mas a gente viu isso no Luppa. E colocamos só as [secretarias] estratégicas e as outras poderiam ser convidadas a participar, por exemplo. Então, isso é um exemplo bem prático de como a gente colheu as experiências e foi útil para a gente (Entrevista 4, 14/03/2024).

Outra forma com que o Luppa vem contribuindo para o fortalecimento das capacidades político-relacionais municipais é o incentivo à articulação com atores governamentais e não governamentais, como organizações da sociedade civil, universidades e outras organizações que possam contribuir para a agenda de sistemas alimentares urbanos, que é outro elemento da capacidade político-relacional. Um exemplo desse processo foram o apoio e a participação de integrantes da *Mercy for Animals* e do Programa Alimentação Consciente Brasil na segunda edição do Luppa lab, realizado em São Paulo. Posteriormente, as cidades de Anchieta, Niterói e Sobral firmaram um acordo de cooperação com essa organização, passando a trabalhar conjuntamente com o objetivo de reduzir o consumo de proteínas de origem animal na alimentação escolar.

Já em relação à articulação com outros níveis de governo, que também é incentivada pelo ICdA, alguns municípios Luppa também vêm avançando nesse quesito. Alvarães, por exemplo, formalizou uma parceria com o governo estadual para implementar o Sistema de Mapeamento Rural e aderiu ao programa do governo federal denominado Experiências do Brasil Original. Já o município de Contagem reestruturou sua legislação visando aumentar a captação de recursos federais, e o município de Sobral aderiu ao Programa Uma Terra e Duas Águas, também do governo federal.

Por fim, a difusão desse modelo de governança e de um grande leque de possibilidades políticas dentro da rede do Luppa tem contribuído para a

formulação de novas políticas alimentares, políticas alimentares integradas e a criação de novos equipamentos de SAN pelos municípios. Essa implementação indica o fortalecimento dessa agenda a nível municipal e o aprimoramento das capacidades estatais municipais.

Considerações finais

O fortalecimento das capacidades estatais para o desenho e a implementação de políticas públicas tornou-se uma das questões centrais no campo de políticas públicas (Gomide; Marenco, 2024). Um dos meios que historicamente contribuiu para acelerar esse processo é a difusão de políticas públicas. Um exemplo de como esse mecanismo foi instrumentalizado é seu uso por parte de instituições multilaterais indicando as "boas instituições" que deveriam ser difundidas dos países desenvolvidos para os governos do Sul Global (Evans, 2003). Há algum tempo, contudo, essa lógica tem se invertido, e novos atores sociais têm participado e coordenado esse processo. E em relação à direção desses processos, sobretudo quando se trata de políticas alimentares, nota-se um protagonismo crescente de países emergentes, e em particular do Brasil, na formulação de políticas posteriormente difundidas (Milhorance; Niederle, 2024).

Outras duas transformações importantes nesse debate estão associadas ao crescente interesse em escalas infranacionais e na participação de atores não estatais na difusão de políticas. Isso é particularmente relevante no contexto brasileiro em razão da estrutura federativa e da dispersão geográfica do país, bem como de sua trajetória recente de fortalecimento das instituições participativas, a exemplo dos inúmeros conselhos, câmaras e fóruns constituídos com o objetivo explícito de colaborar para a produção, a implementação e o monitoramento de programas de políticas públicas (Delgado; Leite, 2011). Não obstante, embora não seja uma novidade, a presença de organizações nacionais que, a exemplo do ICdA, atuam diretamente nesse processo de difusão de políticas é um fenômeno cuja compreensão ainda precisa ser aprofundada.

Neste capítulo, demonstramos que o ICdA, por meio do Luppa, tem se constituído em um ator central dos processos de difusão de políticas e, principalmente, de componentes de políticas alimentares entre os municípios brasileiros. Essa relevância inclusive tem se ampliado na medida em que, em 2024, o instituto tornou-se um parceiro privilegiado da Secretaria

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) na implementação das ações da Estratégia Alimenta Cidades, cujo foco é a ampliação do acesso a alimentos saudáveis e do impulso da produção local. Na medida em que o foco prioritário dessas ações são as áreas urbanas vulneráveis, nota-se também a afirmação da centralidade dos espaços urbanos para a transformação dos sistemas alimentares, em consonância com o que aponta a literatura internacional (Grisa *et al*., 2023; Cohen, 2022).

O capítulo demonstrou que o modelo de difusão adotado pelo Luppa pressupõe o engajamento em rede dos municípios, os quais assumem uma posição de protagonistas nas definições acerca do que será difundido e adotado e como esse processo será organizado. No que diz respeito ao método, privilegia-se a constituição de espaços de troca de conhecimentos e experiências. Já em relação ao objeto, há uma mescla entre processos de difusão de políticas alimentares em seu formato integral e de difusão de componentes de políticas, de ideias e de um modelo de governança. Embora os dois processos de difusão ocorram simultaneamente, parece que o segundo processo, mais difuso, é o predominante. Entre as ideias difundidas estão algumas como a importância do levantamento de dados locais para a formulação de políticas mais efetivas, a importância da adoção de um modelo de governança com planejamento, intersetorialidade e participação social e a ideia de que é possível avançar nessa agenda por meio da articulação com organizações governamentais e não governamentais engajadas na agenda alimentar.

A inovação do Luppa ocorre no sentido de repassar a responsabilidade aos atores locais de identificar os principais gargalos de seus sistemas alimentares e, a partir disso, construir inovações condizentes com a realidade local, levando em conta a participação social, a intersetorialidade e a possibilidade de articulação com diferentes atores sociais e inspirando-se a partir dos avanços de outros municípios. E todo esse processo contribui para a construção e o fortalecimento de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais municipais. E embora Bichir e Simoni Jr. (2021) apontem para o papel do próprio Estado para expandir as capacidades estatais supranacionais, uma organização da sociedade civil fazendo esse mesmo papel também é inovador.

Este trabalho é um exercício no sentido de buscar compreender as contribuições do Luppa para os municípios participantes. Contudo, ele foi realizado a partir de dados preliminares de uma pesquisa mais ampla, con-

figurando, portanto, resultados parciais, que devem ser aprofundados. Além disso, uma dificuldade metodológica no campo de pesquisa sobre difusão e circulação é mapear a origem e o caminho dos objetos difundidos e estabelecer relações de causalidade, uma vez que tais movimentos são complexos e envolvem processos como a tradução e a hibridização (Stone *et al*., 2019).

No caso do Luppa, como havia um desincentivo federal para essa agenda no momento em que os municípios analisados participaram do laboratório e porque a agenda alimentar não era a agenda central do ICLEI, por exemplo, à primeira vista parece existir uma causalidade entre o que é difundido pelo ICdA e os avanços dos municípios. Porém, essa agenda também é defendida por municípios de todo o mundo e por outras redes como o Pacto de Milão, do qual municípios Luppa também fazem parte. Logo, os incentivos e ideias para a agenda alimentar podem ter múltiplas origens e ser adaptados conforme as possibilidades locais. Portanto, novos estudos que se aprofundem sobre como esses processos ocorrem localmente e mesmo de forma comparada são muito bem-vindos.

Referências

BICHIR, R.; SIMONI JR., S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In: GRIN, E. J. *et al*. (org.). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

BROCK, S. What is a food system? Exploring enactments of the food system multiple. *Agriculture and Human Values*, 40, 2023.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity:* a review of concepts, evidence and measures. AFD MGSoG/UNU Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. UNU-MERIT Working Papers n. 053, 2013.

COHEN, N. Roles of cities in creating healthful food systems. *Annual review of public health*, 43(1), 2022.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, 54(2), 2011.

COÊLHO, D. B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, C. A. P. *et al*. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

EVANS, P. Além da" Monocultura Institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, (9), 2023.

FEOLA, G. Societal transformation in response to global environmental change: A review of emerging concepts. *Ambio*, 44, 2015.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 52, 2018.

GOMIDE, A. de Á.; MARENCO, A. *Capacidades estatais:* avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024.

GRISA, C. *et al*. Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiéncia latinoamericana. In: LE COQ *et al*. (org.). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2021.

GRISA, C. *et al*. Alimentação e Políticas Alimentares nas Cidades: introdução ao debate. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, (59), 2023.

HAWKES, C.; PARSONS, K. Tackling Food Systems Challenges: The Role of Food Policy. In: *Rethinking Food Policy:* A Fresh Approach to Policy and Practice. London: Centre for Food Policy, 2019.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ. *Estratégias*. Disponível em: https://comidadoamanha.org/o-que-fazemos/estrategias/.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ. *Quem somos*. Disponível em: https://comidadoamanha.org/quem-somos/.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ. *Cadernos Luppa:* Aprendizados do 1º lab. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/cadernos-luppa-aprendizados-primeiro-lab/.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ. *Cadernos Luppa:* Aprendizados do 2º lab. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/cadernos-luppa-aprendizados-do-2-lab/.

INSTITUTO COMIDA DO AMANHÃ. *Cadernos Luppa:* Aprendizados do 3º lab. Disponível em: https://luppa.comidadoamanha.org/cadernos-luppa-aprendizados-do-3o-lab/.

LE COQ, J-F. *et al*. *Public Policies and Food Systems in Latin America*. Versailles: Quæ, 2022.

LEEUWIS, C. *et al*. How food systems change (or not): governance implications for system transformation processes. *Food Security*, 13, 2021.

MILHORANCE, C.; NIEDERLE, P. Food policy: Examining the influence of Brazilian coalitions. In: *South American Policy Regionalism*. Abingdon: Routledge, 2024.

NIEDERLE, P. *Políticas alimentares integradas e a construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e justos*. Porto Alegre: SOPAS/Ibirapitanga, 2023.

OLIVEIRA, O. P.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, 2017.

OLIVEIRA, O. P. *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

PARSONS, K. *et al*. What is the food system? A Food policy perspective. In: *Rethinking Food Policy:* A Fresh Approach to Policy and Practice. London: Centre for Food Policy, 2019.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, 2016.

ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. 3. ed. Nova York: Free Press, 1983.

SCHUBERT, M. N. *et al*. *Futuros alimentares sustentáveis*. São Paulo: Annablume, 2025.

SIMMONS, B. A. *et al*. Introduction: the international diffusion of liberalism. *International Organization*, 60, n. 4, 2006.

SHIPAN, C.; VOLDEN, C. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, 2012.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press,1985.

SONNINO, R. *et al*. The challenge of systemic food change: Insights from cities. *Cities*, 85, 2019.

SONNINO, R. Food system transformation: Urban perspectives. *Cities*, 134, 2023.

STONE, D. *et al*. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models, *Policy and Society*, v. 39, n. 1, 2020.

SWINBURN, B. *et al*. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

TÂNGARI, J.; CURAN, R. Engajamento, Escuta e Incidência: o Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares (Luppa) como ferramenta de ativismo e transformação sistêmica. In: NIEDERLE, P. *et al*. *Ativismos alimentares e politização da alimentação*. Porto Alegre: Tomo, 2026.

WEBER, H. *et al*. What are the ingredients for food systems change towards sustainability? Insights from the literature. *Environmental Research Letters*, 15, 2020.

WILLETT, W. *et al*. Food in the Anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, v. 393, n. 10.170, 2019.

PARTE III

Políticas alimentares a partir de outros enfoques e problemáticas

Desertos e pântanos alimentares e políticas públicas em três capitais brasileiras comprometidas com o Pacto de Milão

Vanessa Lazzaretti Picolotto
Janaína Balk Brandão

Introdução

O acesso a alimentos saudáveis e de qualidade, compreendido como a garantia regular e permanente de alimentos em quantidade suficiente, com qualidade nutricional, diversidade e adequação cultural, condicionado pela organização dos ambientes alimentares e pelas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (WHO, 2008; Brasil, 2010), constitui um dos pilares da segurança alimentar e nutricional. No entanto, o cenário contemporâneo das cidades evidencia disparidades significativas na distribuição de estabelecimentos que ofertam esses alimentos, favorecendo a conformação dos chamados desertos alimentares e pântanos alimentares. Os desertos alimentares[1] referem-se a áreas urbanas, frequentemente associadas a contextos de vulnerabilidade socioeconômica, nas quais a população enfrenta restrições no acesso físico a alimentos saudáveis e acessíveis, especialmente alimentos frescos, em razão da limitada oferta de estabelecimentos adequados em suas proximidades (Cummins; Macintyre, 2002). Esse fenômeno mostra-se particularmente problemático em comunidades de baixa renda, onde a mobilidade reduzida e os custos de transporte ampliam as desigualdades de acesso (Beaulac; Kristjansson; Cummins, 2009).

Os pântanos alimentares, por sua vez, caracterizam-se pela elevada concentração de estabelecimentos que comercializam produtos ultrapro-

[1] O termo *deserto alimentar* surgiu no início da década de 1990 e foi inicialmente utilizado em documentos institucionais no Reino Unido, em especial no âmbito do *Low Income Project Team da Nutrition Task Force* (1995). Posteriormente, o conceito passou a ser incorporado ao debate acadêmico e às políticas públicas, assumindo diferentes definições e abordagens metodológicas, conforme discutido por Cummins e Macintyre (2002).

cessados[2] e de baixo valor nutricional[3], cujo consumo tem sido associado ao aumento de doenças crônicas, como obesidade, diabetes e hipertensão (Cooksey-Stowers; Schwartz; Brownell, 2017). Estudos no contexto brasileiro indicam que a organização do ambiente alimentar urbano está associada a maior disponibilidade e consumo desses produtos, especialmente em territórios marcados por desigualdades socioeconômicas (Peres *et al.*, 2021; Honório *et al.*, 2024; Honório; Mendes; Pessoa, 2023; Borges *et al.*, 2024). Somado a isso, a publicidade de alimentos ultraprocessados, ao enfatizar conveniência, sabor e apelos emocionais, especialmente em mídias televisivas e digitais, influencia preferências e escolhas alimentares, contribuindo para a normalização do consumo desses produtos e para a manutenção de ambientes alimentares desfavoráveis à promoção da saúde (Maia *et al.*, 2017; Alcantara *et al.*, 2019; IDEC, 2021).

No Brasil, o enfrentamento das desigualdades no abastecimento, acesso e consumo alimentar (evidenciadas pelas avaliações do ambiente alimentar urbano) tem sido incorporado à agenda pública por meio de políticas voltadas à ampliação da produção, do acesso e do consumo de alimentos adequados, com atenção especial às populações residentes em territórios urbanos marcados por desigualdades socioeconômicas. Nesse contexto, os estudos sobre desertos e pântanos alimentares têm sido utilizados como instrumentos analíticos para identificar padrões territoriais de oferta de alimentos e orientar a formulação de políticas públicas, ainda que representem uma leitura predominantemente estática do ambiente alimentar comunitário formal, baseada na distribuição de estabelecimentos (Honório; Mendes; Pessoa, 2023; Brasil, 2018). Destaca-se, nesse sentido, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, Alimenta Cidades, instituída em 2023 (Brasil, 2023). Entre suas iniciativas, figura a Plataforma digital Alimenta Cidades, concebida como instrumento de apoio

[2] Segundo o *Guia Alimentar para a População Brasileira*, os alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas majoritariamente a partir de substâncias extraídas de alimentos ou sintetizadas em laboratório, contendo pouco ou nenhum alimento *in natura* ou minimamente processado. Em geral, apresentam altos teores de açúcares, gorduras e sódio, além de aditivos como corantes, aromatizantes e realçadores de sabor, sendo associados a padrões alimentares não saudáveis (Brasil, 2014).

[3] A expressão "alimentos de baixo valor nutricional" é utilizada na literatura para caracterizar produtos com elevada densidade energética e reduzido conteúdo de nutrientes essenciais, sendo frequentemente associada a alimentos ricos em açúcares, gorduras e sódio (WHO, 2003; Drewnowski, 1998).

ao planejamento, à implementação e ao monitoramento de políticas urbanas de abastecimento e consumo alimentar (Brasil, 2025).

No plano internacional, o Pacto de Milão sobre Políticas de Alimentação Urbana Sustentável, conhecido como *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), constitui um importante referencial normativo para a promoção de sistemas alimentares[4] urbanos mais justos e sustentáveis[5] (FAO, 2019). No contexto brasileiro, dados oficiais do pacto indicam que, até o início de 2026, treze cidades haviam aderido à iniciativa, comprometendo-se formalmente com suas diretrizes (Milan Urban Food Policy Pact, 2026). A adesão ao pacto, contudo, não implica automaticamente a implementação de políticas eficazes, o que torna relevante investigar como esses compromissos se materializam ou não nos territórios urbanos.

Parte-se, assim, da compreensão de que os desafios associados ao acesso à alimentação adequada[6] nas cidades demandam formas de governança que extrapolam a atuação isolada dos governos locais. A formulação e a implementação de políticas públicas têm ocorrido em arranjos em rede, envolvendo múltiplos atores governamentais e não governamentais e diferentes escalas de atuação (Pierre; Peters, 2000; Kjaer, 2004; Evans, 1993). Nesse contexto, iniciativas como o Pacto de Milão podem contribuir para o alinhamento de agendas, a circulação de ideias e o fortalecimento das capacidades institucionais locais, influenciando processos de formulação, coordenação e priorização de políticas alimentares urbanas (Morgan, 2015; MUFPP, 2024).

---

[4] Neste trabalho, o conceito de sistemas alimentares é empregado de forma analítica, referindo-se ao conjunto de processos e arranjos institucionais que organizam a produção, a circulação e o acesso aos alimentos nos territórios urbanos, bem como às formas de governança associadas a esses processos. A abordagem adotada enfatiza o papel das políticas públicas, da coordenação entre atores e da dimensão territorial dos sistemas alimentares, especialmente no que se refere à promoção da justiça social e da sustentabilidade no contexto urbano (FAO, 2017; Sonnino, 2019; Moragues-Faus; Battersby, 2021).

[5] Sistemas alimentares urbanos mais justos e sustentáveis compreendem o conjunto de atividades e relações envolvidas na produção, distribuição, comercialização e consumo de alimentos nas cidades, organizadas de modo a garantir acesso equitativo a alimentos adequados e saudáveis, reduzir desigualdades sociais e territoriais e promover sustentabilidade ambiental por meio da articulação entre políticas de abastecimento, planejamento urbano, saúde e desenvolvimento social (FAO *et al.*, 2019; FAO, 2020).

[6] Alimentação adequada é aquela que garante acesso regular a alimentos suficientes e de qualidade, nutricionalmente adequados, culturalmente aceitos e produzidos de forma sustentável, contribuindo para a promoção da saúde e a realização do direito humano à alimentação adequada (Brasil, 2006; Brasil, 2014).

Este capítulo busca contribuir para o debate sobre desertos e pântanos alimentares a partir de uma análise de três capitais brasileiras – Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador – com base em dados da Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025). A escolha das três capitais justifica-se por suas distintas características demográficas, urbanas e institucionais, que permitem a análise de múltiplos contextos urbanos entre diferentes realidades regionais do país. Ademais, as três assinaram o Pacto de Milão e comprometeram-se em avançar na construção de políticas alimentares urbanas.

Belo Horizonte é reconhecida por sua política pioneira de segurança alimentar e nutricional, iniciada na década de 1990 com a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento, atual Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) (Lopes; Menezes; Araujo, 2017; Belo Horizonte, 2025). Porto Alegre destaca-se pela tradição de feiras livres, embora ainda enfrente desigualdades territoriais no acesso físico a alimentos e a equipamentos de abastecimento (Cardoni, 2017). Salvador, por sua vez, expressa desafios históricos associados à desigualdade social e à insegurança alimentar e nutricional no contexto urbano nordestino (Monteiro *et al.*, 2016).

O capítulo está estruturado em mais quatro seções. A próxima discute o referencial teórico que fundamenta a análise dos ambientes alimentares urbanos e das diretrizes do Pacto de Milão. A terceira descreve o percurso metodológico e as fontes de dados utilizadas. A quarta reúne os resultados e sua discussão, organizados em três eixos analíticos: indicadores de desertos e pântanos alimentares, mapeamento visual urbano e ações municipais relacionadas ao Pacto de Milão. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, sintetizando os principais achados e limites da pesquisa.

1. Marco teórico

1.1 O Pacto de Milão e a Governança Alimentar Urbana

O Pacto de Milão pode atuar como um referencial mobilizador de arranjos de governança urbana, ao incentivar a articulação entre diferentes atores e setores da administração pública e da sociedade civil (FAO, 2018; MUFPP, 2024). Sua formulação ocorre no contexto de consolidação das políticas alimentares urbanas e dos sistemas alimentares de base territorial,

conhecidos como *city region food systems*[7], que articulam as dimensões produtiva, distributiva e nutricional em escala urbana e metropolitana (Blay Palmer; Renting; Dubbeling, 2015). Essa abordagem amplia a noção de governança alimentar urbana ao incorporar mecanismos de cooperação intermunicipal e de inovação institucional, reforçando o papel das cidades na organização e transformação dos sistemas alimentares contemporâneos (Moragues Faus; Morgan, 2015; IPES Food, 2017).

Estruturado em seis áreas prioritárias – governança, dietas sustentáveis, equidade, produção local, distribuição e redução do desperdício alimentar –, o pacto propõe o fortalecimento de estruturas participativas, a coordenação intersetorial e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento alimentar territorial. A governança refere-se aos arranjos institucionais e aos mecanismos de coordenação e participação social que sustentam a formulação e a implementação das políticas alimentares; as dietas sustentáveis dizem respeito à promoção de padrões alimentares adequados e saudáveis, culturalmente apropriados e ambientalmente responsáveis; a dimensão da equidade enfatiza a redução das desigualdades no acesso à alimentação adequada, com atenção prioritária às populações em situação de vulnerabilidade; a produção local abrange o incentivo à agricultura urbana e periurbana e o fortalecimento de sistemas produtivos territorialmente enraizados; a distribuição envolve a organização dos circuitos de comercialização e dos equipamentos de abastecimento com vistas a ampliar o acesso físico e econômico a alimentos saudáveis; e a redução do desperdício alimentar compreende ações voltadas à prevenção de perdas, ao aproveitamento de excedentes e à promoção de sistemas alimentares mais eficientes e sustentáveis, conforme estabelecido pelo Milan Urban Food Policy Pact (MUFPP, 2026).

O MUFPP atua como um indutor de arranjos de governança urbana, ao estimular redes de cooperação entre cidades e ao favorecer a circulação de experiências e práticas institucionais voltadas ao enfrentamento da fome,

[7] Sistemas alimentares de base territorial (*city region food systems*) referem-se a uma abordagem que considera de forma integrada os processos de produção, processamento, distribuição, comercialização, consumo e gestão de resíduos de alimentos em um território funcional que articula cidades, áreas periurbanas e zonas rurais de seu entorno. Essa perspectiva enfatiza as interdependências entre espaços urbanos e rurais, a governança multinível e a cooperação entre diferentes entes e atores, visando promover sistemas alimentares mais sustentáveis, resilientes e capazes de assegurar a segurança alimentar e nutricional em escala urbana e metropolitana (FAO; RUAF, 2018).

da má nutrição e da degradação ambiental (C40 Cities, 2019; Díaz Méndez; Lozano Cabedo, 2023). A incorporação efetiva dessas diretrizes depende, contudo, da existência de capacidades institucionais básicas, como estruturas administrativas, instrumentos de planejamento e mecanismos de mobilização social, que condicionam a implementação e a continuidade das ações alinhadas ao pacto (Pires; Gomide, 2016).

Além das diretrizes gerais, o pacto apresenta 44 indicadores organizados em um Marco de Acompanhamento, desenvolvido em parceria com a *Food and Agriculture Organization* – FAO, que permite monitorar o progresso das cidades na implementação de suas estratégias alimentares. Esses indicadores favorecem uma leitura transversal das políticas urbanas e possibilitam sua articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030[8] (FAO, 2018; IPES Food, 2017).

Em 2026, o MUFPP alcançou a marca de mais de 330 cidades signatárias em âmbito internacional, consolidando-se como uma das principais referências globais em políticas alimentares urbanas. No Brasil, treze cidades aderiram formalmente ao pacto, entre elas seis capitais estaduais – Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Fortaleza (MUFPP, 2026). A incorporação de suas diretrizes por capitais com trajetórias institucionais distintas evidencia diferenças significativas nos arranjos políticos institucionais e nos mecanismos de participação social, compreendidos tanto como instâncias formais de controle social assim como outras formas de engajamento da sociedade civil construídas ao longo do tempo. Tais diferenças influenciam diretamente como as políticas alimentares são formuladas, implementadas e territorializadas, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioespaciais (Rocha; Lessa, 2009; Lopes; Menezes; Araujo, 2017; Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

[8] Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem um conjunto de 17 objetivos globais e 169 metas adotados pelos Estados-membros das Nações Unidas em 2015, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os ODS orientam ações integradas nas dimensões social, econômica e ambiental, visando à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades, à promoção da saúde e do bem-estar, à proteção do meio ambiente e ao fortalecimento de instituições inclusivas e sustentáveis, sendo aplicáveis a diferentes escalas de governança, inclusive no contexto urbano (United Nations, 2015).

1.2 Governança Alimentar e Participação Social nas Políticas de Alimentação Urbana

A governança alimentar urbana ganha relevância a partir das transformações institucionais associadas aos processos de descentralização política e à redefinição do papel do Estado nas últimas décadas do século XX. Em contextos urbanos marcados por desigualdades socioeconômicas, a formulação e a implementação de políticas alimentares passaram a envolver arranjos institucionais mais complexos, nos quais governos locais, sociedade civil, setor privado e organismos internacionais atuam de forma articulada, conforme discutido na literatura clássica e em debates mais recentes sobre governança (Pierre; Peters, 2000; Kjaer, 2004; Bevir, 2013; Ostrom, 2010; Morgan, 2015; IPES-Food, 2017; Alberti *et al.*, 2023). No Brasil, experiências como a política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte, iniciada na década de 1990, evidenciam como a coordenação intersetorial e a atuação em rede entre diferentes secretarias municipais e atores sociais podem fortalecer estratégias públicas voltadas ao abastecimento alimentar urbano, à regulação de mercados de alimentos no território municipal e à promoção da agricultura urbana e periurbana como componente do sistema local de produção e consumo (Rocha; Lessa, 2009; Coutinho; Costa, 2011; Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

No campo teórico, o conceito de governança desloca o foco de modelos centrados exclusivamente no Estado para abordagens que reconhecem a multiplicidade de atores e escalas envolvidas nos processos decisórios. Essa perspectiva enfatiza a construção de arranjos colaborativos, nos quais a participação social, a coordenação entre setores e a articulação entre níveis de governo tornam-se elementos centrais para a efetividade das políticas públicas (Kersbergen; Van Waarden, 2004; Candel, 2014). No âmbito da alimentação urbana, esse debate foi intensificado a partir das crises alimentares globais no final da década de 2000, que evidenciaram os limites de respostas setoriais e reforçaram a necessidade de abordagens multissetoriais e participativas na governança da segurança alimentar e nutricional (Lang; Barling; Caraher, 2009; FAO, 2011; Margulis, 2013).

Autores contemporâneos destacam que os desafios atuais dos sistemas alimentares, como mudanças climáticas, desigualdade social e insegurança alimentar e nutricional, demandam a reconfiguração das formas de governança. Essa reconfiguração envolve a incorporação de princípios da

agroecologia[9], o reconhecimento da pluralidade de saberes e a construção coletiva de políticas públicas orientadas à justiça social, entendida como a redução de desigualdades no acesso a alimentos adequados e a garantia de direitos e à sustentabilidade ambiental, associada à conservação dos recursos naturais e à manutenção das condições ecológicas que sustentam os sistemas alimentares (Sonnino, 2019; Aramendi; Zubillaga; Padilla, 2023). É nesse contexto que a alimentação passa a ocupar lugar estratégico nas agendas urbanas, não apenas por causa de sua relação com a saúde e o meio ambiente, mas também como componente estruturante do planejamento urbano e do desenvolvimento territorial (Moragues Faus; Battersby, 2021; FAO, 2017).

A governança alimentar urbana pode abarcar os processos pelos quais diferentes atores interagem na formulação, implementação e monitoramento das políticas de alimentação. Conselhos de segurança alimentar e nutricional, fóruns intersetoriais, conferências públicas e redes de produtores e consumidores constituem mecanismos institucionais que ampliam a transparência, a legitimidade e a capacidade de resposta das políticas públicas, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade social (Burlandy *et al.*, 2006; Hospes; Brons, 2016). Nesse arranjo, o Poder Legislativo também desempenha papel relevante, por meio da realização de audiências públicas, da mediação de demandas sociais e da formulação de leis e decretos que conferem respaldo jurídico, estabilidade e legitimidade às políticas alimentares, articulando-se aos espaços participativos e às capacidades estatais necessárias à sua implementação (Pires; Gomide, 2014; FAO, 2018). A participação social desempenha papel central nesses arranjos ao fortalecer a fiscalização das ações governamentais, a mobilização de demandas territoriais e a adequação das políticas às realidades locais (Burlandy *et al.*, 2006; Pires; Gomide, 2014).

A efetividade desses arranjos participativos depende, contudo, da existência de capacidades estatais mínimas, como estruturas administrativas, instrumentos de planejamento e mecanismos de coordenação intersetorial. A literatura sobre capacidade estatal ressalta que a integração entre participação social e coordenação institucional é condição necessária para

[9] Agroecologia refere-se a uma abordagem que integra princípios ecológicos, sociais e culturais aos sistemas agrícolas, orientando práticas produtivas e políticas públicas voltadas à sustentabilidade, à conservação dos recursos naturais e à valorização dos saberes locais. Essa perspectiva, consolidada na literatura clássica, enfatiza a compreensão dos agroecossistemas como sistemas complexos e interdependentes, constituindo um referencial crítico às formas convencionais de produção agrícola (Altieri, 1995; Primavesi, 1997).

a implementação de políticas públicas sustentáveis e de longo prazo (Evans, 1993; Grindle, 2004). No campo da alimentação urbana, essa articulação expressa-se por meio de arranjos multiníveis que combinam instâncias locais, regionais e internacionais, permitindo que as cidades atuem não apenas como executoras, mas também como formuladoras de políticas alimentares (Ostrom, 1990; Burchi *et al*., 2020).

Por fim, abordagens orientadas por princípios de equidade, sustentabilidade e participação social defendem a construção de uma governança alimentar transformadora, capaz de enfrentar as causas estruturais da pobreza alimentar, como a desigualdade de renda, a precarização do trabalho e a concentração do varejo alimentar (Lang; Barling; Caraher, 2009; Sonnino; Coulson, 2020; IPES Food, 2017). A incorporação de práticas agroecológicas, solidárias e territorialmente orientadas, aliada a arranjos participativos de governança, é apontada como caminho para o fortalecimento de sistemas alimentares urbanos mais democráticos e resilientes[10], nos quais o papel das cidades e da sociedade civil torna-se central para a efetivação do direito humano à alimentação adequada (Sonnino; Coulson, 2020).

Nesse contexto, o Pacto de Milão pode ser compreendido como um referencial normativo que favorece o alinhamento de agendas e o intercâmbio de experiências entre cidades, sem operar como fator causal direto das transformações observadas nos territórios. Ao estimular a cooperação entre governos locais e a adoção de instrumentos de monitoramento e planejamento, o pacto contribui para fortalecer a governança alimentar urbana, especialmente em cidades que já dispõem de capacidades institucionais consolidadas (Morgan, 2015; MUFPP, 2024). Sua incorporação, no entanto, ocorre de maneira diferenciada, refletindo trajetórias históricas, arranjos políticos e condições institucionais específicas.

2. Suporte metodológico

A análise desenvolvida neste capítulo baseia-se em dados secundários provenientes da Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025), complemen-

[10] No debate sobre governança alimentar urbana, sistemas alimentares mais democráticos e resilientes são aqueles estruturados a partir de arranjos participativos de governança, que ampliam a inclusão de diferentes atores nos processos decisórios e fortalecem a capacidade do sistema de responder a choques econômicos, sociais e ambientais, assegurando o acesso contínuo a alimentos adequados e saudáveis (Sonnino; Coulson, 2020).

tados por informações populacionais e socioeconômicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A articulação dessas bases possibilitou examinar aspectos como renda, acesso a alimentos e saúde pública, bem como identificar territórios urbanos mais suscetíveis à ocorrência de desertos e pântanos alimentares.

A Plataforma Alimenta Cidades reúne informações georreferenciadas sobre a distribuição de estabelecimentos de comercialização de alimentos em áreas urbanas, incluindo feiras livres, feiras orgânicas, mercados, supermercados e pontos de venda. Esses estabelecimentos são classificados segundo o perfil predominante de alimentos comercializados, distinguindo aqueles associados à oferta de alimentos *in natura* ou minimamente processados daqueles em que predominam produtos industrializados, especialmente alimentos ultraprocessados. Essa classificação baseia-se na metodologia utilizada no mapeamento de desertos e pântanos alimentares que subsidia a Plataforma, a qual considera o perfil de aquisição de alimentos pelos consumidores e parâmetros do Guia Alimentar para a População Brasileira. Além disso, a Plataforma sobrepõe essas informações a dados sobre áreas de favelas e comunidades urbanas e a indicadores de pobreza e baixa renda, permitindo a identificação de padrões territoriais de desigualdade no acesso à alimentação.

Para fins analíticos, os desertos alimentares foram definidos como áreas com disponibilidade limitada de alimentos saudáveis, caracterizadas pela presença de até cinco estabelecimentos que comercializam alimentos frescos, como frutas, verduras e legumes, em um raio de até quinze minutos de caminhada para cada mil habitantes. Os pântanos alimentares, por sua vez, foram caracterizados como áreas com elevada concentração de estabelecimentos que ofertam predominantemente alimentos ultraprocessados e de baixo valor nutricional, com mais de quinze estabelecimentos desse tipo no mesmo raio espacial (Walker; Keane; Burke, 2010; Cooksey Stowers *et al.*, 2017; Brasil, 2025).

A análise considerou esses critérios como indicadores da acessibilidade e da disponibilidade de alimentos nos territórios urbanos, dimensões amplamente reconhecidas na literatura como relevantes para a compreensão das dinâmicas alimentares e de seus impactos sobre a saúde pública (Morland; Wing; Roux, 2002; Lytle, 2009, Oliveira Neta, 2024). Os resultados foram inicialmente analisados a partir dos indicadores territoriais e socioeconômicos, sendo posteriormente dialogados com os eixos do Pacto de

Milão relacionados – ao acesso equitativo, à promoção de dietas sustentáveis e ao fortalecimento da produção e da distribuição locais de alimentos (FAO, 2019).

Por fim, a análise foi complementada por uma síntese das principais ações implementadas em cada capital em relação aos eixos do Pacto de Milão, permitindo identificar avanços, limites e diferenças nos arranjos institucionais e nas estratégias adotadas para o enfrentamento dos desertos e pântanos alimentares. Para tanto utilizaram-se fontes secundárias, compreendidas pelos sítios eletrônicos oficiais das respectivas prefeituras e da Plataforma Alimenta Cidades, além de diferentes fontes acadêmicas complementares.

A leitura comparada utilizada não pretende hierarquizar desempenhos ou produzir avaliações classificatórias entre os municípios, mas oferecer uma leitura analítica das distintas trajetórias institucionais e configurações territoriais observadas. Não foram realizados testes estatísticos de comparação de proporções, uma vez que a análise tem caráter descritivo e exploratório, baseada em indicadores territoriais padronizados e na identificação de padrões espaciais e institucionais e não em inferência estatística. Nesse sentido, a comparação é mobilizada como instrumento de reflexão crítica e de produção de conhecimento aplicado, capaz de subsidiar o aperfeiçoamento contínuo das políticas alimentares urbanas e promover intercâmbios de experiências entre contextos locais.

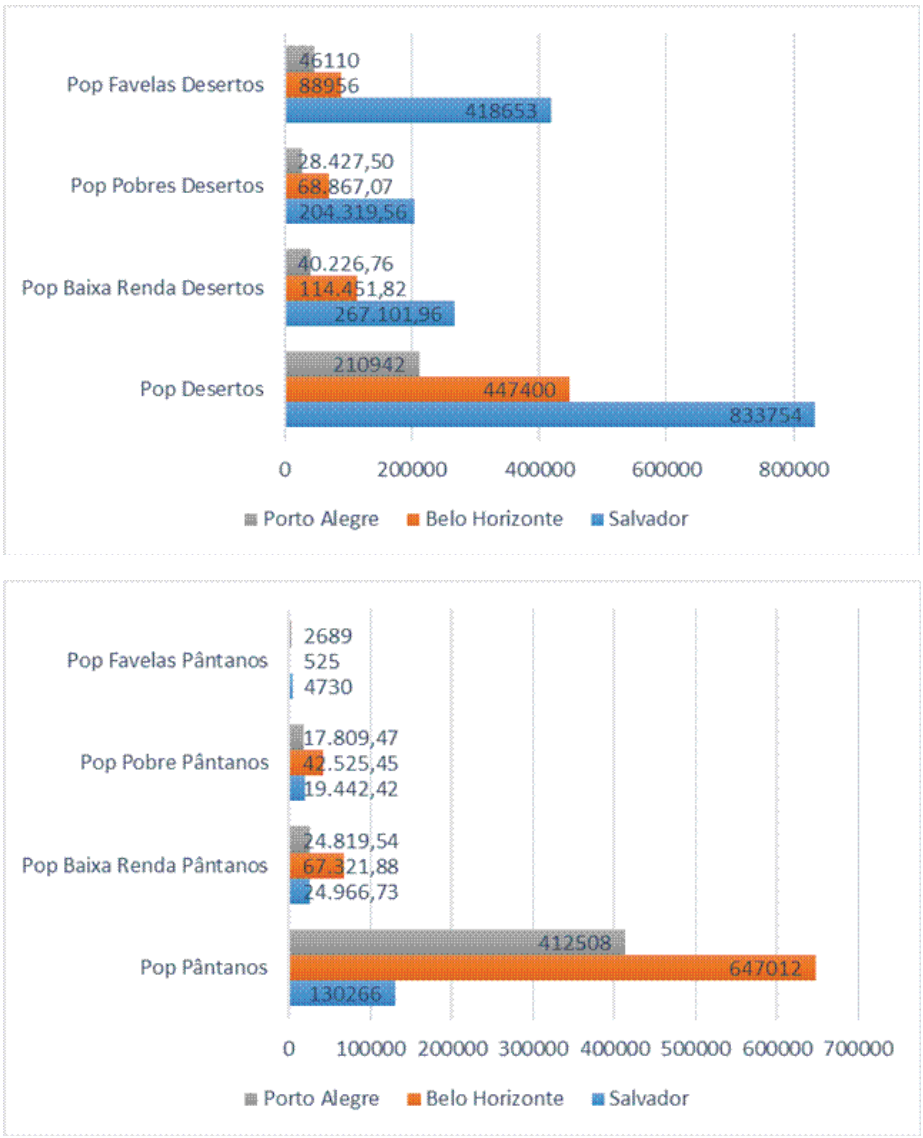
3. Dinâmicas alimentares e as respostas das capitais signatárias do Pacto de Milão

3.1 Indicadores de Desertos e Pântanos Alimentares

Os indicadores da Plataforma Alimenta Cidades permitem analisar a distribuição territorial dos desertos e pântanos alimentares em articulação com dimensões centrais da vulnerabilidade socioeconômica, como renda, pobreza e presença de população residente em favelas. Ressalta-se que a classificação dos territórios como desertos ou pântanos alimentares baseia-se em indicadores padronizados por mil habitantes. Entretanto, os valores apresentados nas Figuras 1 e 2 correspondem a estimativas de contingentes populacionais absolutos residentes nesses territórios, incluindo recortes por renda, pobreza e residência em favelas. As Figuras 1 e 2 evidenciam padrões espaciais desiguais de acesso à alimentação adequada, revelando como esses fenôme-

nos se concentram em territórios historicamente marcados por debilidades urbanas e limitações na oferta de equipamentos públicos de abastecimento.

Figura 1: Contingente populacional estimado residente em áreas classificadas como desertos e pântanos alimentares



Fonte: Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

Segundo o Censo Demográfico (2022), a população de Salvador é de 2.568.928 habitantes, Belo Horizonte tem 2.315.560 e Porto Alegre tem 1.388.794, enquanto moradores em favelas são, respectivamente, 1.370.262, 307.729 e 289.663. A análise dos contingentes populacionais permite estimar a frequência relativa da população residente em áreas classificadas como desertos e pântanos alimentares (Figura 1). Observa-se que Salvador apresenta a maior proporção de população vivendo em desertos alimentares (34,5%), seguida por Belo Horizonte (19,3%) e Porto Alegre (15,8%). Em relação aos pântanos alimentares, Porto Alegre (31,0%) e Belo Horizonte (28,0%) concentram as maiores proporções de população exposta, enquanto Salvador (5,4%) apresenta menor frequência relativa.

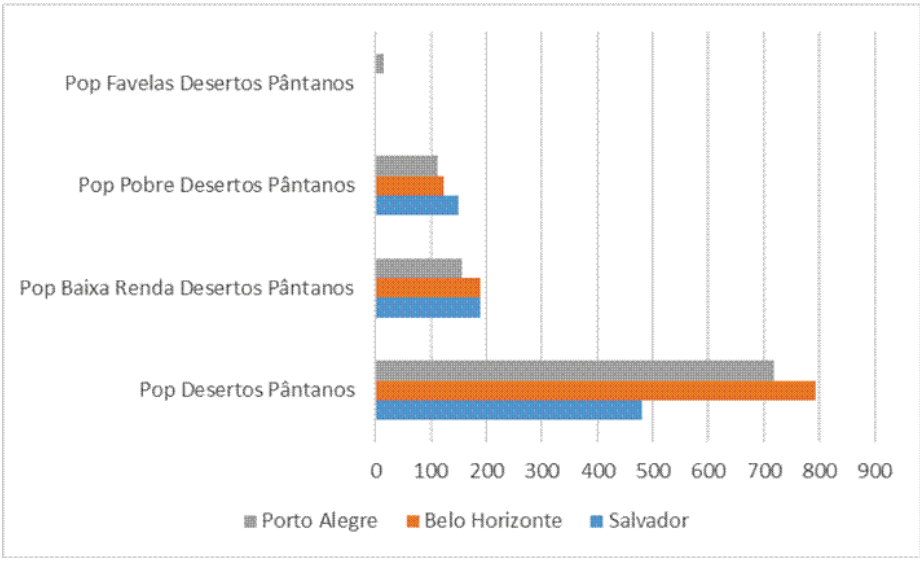
Esses resultados não devem ser interpretados como comparações de números absolutos entre cidades com tamanhos populacionais distintos, mas como indicadores comparáveis de intensidade do fenômeno no território urbano, considerando a população residente. No caso de Porto Alegre, a menor incidência relativa de desertos alimentares pode estar associada à tradição histórica de feiras livres e mercados públicos, que contribuem para maior disponibilidade proporcional de alimentos frescos no espaço urbano (Borges *et al.*, 2025; Costa *et al.*, 2015). No caso de Salvador, a elevada incidência de desertos alimentares pode estar associada ao fato de que o município figura entre as capitais com maior concentração de população residente em favelas[11], o que aponta para uma configuração territorial complexa, que exige leitura integrada dos diferentes tipos de ambientes alimentares.

Quando se analisa a sobreposição entre desertos e pântanos alimentares (Figura 2), observa-se que esses ambientes tendem a se concentrar em territórios marcados por maior vulnerabilidade social. A interpretação desses resultados exige considerar as diferenças demográficas entre as capitais analisadas, uma vez que contingentes populacionais absolutos mais elevados não significam, necessariamente, maior incidência proporcional do fenômeno. Nesse sentido, os indicadores socioeconômicos con-

[11] De acordo com o *Censo Demográfico 2022*, aproximadamente 42% da população de Salvador residem em favelas e comunidades urbanas, o que coloca o município entre as capitais brasileiras com maior concentração desse tipo de assentamento e evidencia elevados níveis de vulnerabilidade socioespacial (IBGE, 2022).

tribuem para explicar parte dessas diferenças territoriais. Salvador, por exemplo, apresenta maior frequência relativa de população residente em favelas, de baixa renda e em situação de pobreza, conforme discutido anteriormente. Nesse contexto, a coexistência entre baixa oferta de alimentos saudáveis e elevada disponibilidade de produtos ultraprocessados tende a afetar de maneira mais intensa grupos socialmente vulneráveis. Ainda que os perfis de vulnerabilidade apresentem variações entre as cidades analisadas, os resultados indicam que a sobreposição desses ambientes alimentares está fortemente associada às desigualdades socioeconômicas e territoriais presentes nos espaços urbanos.

Figura 2: Sobreposição entre desertos e pântanos alimentares nas capitais



Fonte: Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

Esses achados dialogam com os estudos sobre ambientes alimentares urbanos, em especial o ambiente alimentar comunitário, que analisa a distribuição territorial e a acessibilidade física a estabelecimentos de comercialização de alimentos. O ambiente alimentar urbano pode ser compreendido como o conjunto de condições sociais e físicas que estruturam as oportunidades, restrições e estímulos relacionados à alimentação nas cidades. Nessa perspectiva, o comportamento alimentar não é determinado apenas por

escolhas individuais, mas também pelo contexto em que essas escolhas são realizadas, uma vez que os ambientes social e físico influenciam diretamente ou por meio da construção de normas, acessos e disponibilidades as decisões relacionadas à saúde e à alimentação (Bandura, 1986; Glanz *et al.*, 1998; Lytle, 2009; Duran, 2013). A literatura aponta que o acesso desigual a alimentos adequados resulta da combinação de fatores econômicos, espaciais e institucionais, sendo mais pronunciado em contextos de pobreza estrutural e baixa capacidade regulatória do poder público (Cummins; Macintyre, 2006; Drewnowski; Specter, 2004; Swinburn *et al.*, 2011).

A leitura integrada dos indicadores territoriais com os dados socioeconômicos e de saúde pública apresentados no Quadro 1 permite evidenciar diferenças entre as capitais. Salvador combina níveis mais elevados de pobreza, piores condições de saneamento e menor escolaridade média, o que tende a ampliar a vulnerabilidade de sua população e restringir as capacidades estatais e institucionais de planejamento, regulação e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dos desertos e pântanos alimentares. Belo Horizonte apresenta indicadores intermediários com infraestrutura urbana mais consolidada, o que tende a favorecer a existência de capacidades estatais e institucionais mínimas, como estruturas administrativas, coordenação intersetorial e instrumentos de planejamento, necessárias à formulação e à implementação de políticas públicas mais estruturadas. Porto Alegre, apesar de apresentar melhores indicadores educacionais e de renda, figura entre as capitais com elevada prevalência de excesso de peso, obesidade e consumo de alimentos ultraprocessados (Brasil, 2025)[12], evidenciando a associação entre padrões alimentares urbanos e a ocorrência de doenças crônicas não transmissíveis e indicando que o risco nutricional pode persistir mesmo em contextos socioeconômicos relativamente mais favoráveis (Brasil, 2025).

[12] Segundo dados do VIGITEL Brasil 2006-2024, Porto Alegre apresenta prevalências de excesso de peso, obesidade e consumo de alimentos ultraprocessados superiores às observadas em Salvador e Belo Horizonte nas edições mais recentes do inquérito, ainda que estas últimas também apresentem níveis relevantes desses agravos. Em 2023, por exemplo, 61,4% da população adulta residente nas capitais brasileiras apresentavam excesso de peso, evidenciando a magnitude nacional do problema e reforçando a importância de políticas alimentares territorializadas, sensíveis às especificidades de cada contexto urbano (Brasil, 2025).

Quadro 1: Indicadores socioeconômicos e de saúde pública das capitais analisadas

Indicadores	Belo Horizonte	Porto Alegre	Salvador
% da população com até ½ salário mínimo per capita	34,3%	28,1%	41,1%
População em situação de pobreza/extrema pobreza	114.444	40.212	156.776
% de domicílios cadastrados no CadÚnico	47,5%	33,4%	57,8%
% com hipertensão ou diabetes (CadÚnico)	22,1%	23,8%	20,5%
Taxa de mortalidade infantil (óbitos por mil NV)	11,2	9,4	15,7
% com abastecimento de água pela rede geral	98,8%	97,3%	92,6%
% com esgoto via rede coletora	95,1%	88,9%	79,6%
% com ensino médio completo ou superior	72,2%	75,5%	63,8%

Fonte: IBGE (Censo 2022); CadÚnico (2025).

3.2 Mapeamento visual urbano: desvendando a distribuição dos desertos e pântanos alimentares

A análise dos desertos e pântanos alimentares permite identificar padrões territoriais de acesso à alimentação nas capitais analisadas, evidenciando desigualdades intraurbanas associadas à distribuição dos equipamentos de abastecimento alimentar urbano, compreendidos neste estudo como feiras livres, mercados, sacolões, supermercados e demais estabelecimentos varejistas que ofertam alimentos *in natura* ou minimamente processados, bem como associadas à presença de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados. A partir dos dados da Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025), observa-se que as três capitais apresentam configurações espaciais distintas (Quadro 2), embora compartilhem a tendência de maior restrição ao acesso a alimentos saudáveis em territórios periféricos e maior concentração de ambientes obesogênicos**,** compreendidos como contextos urbanos em que a organização do sistema alimentar e do varejo favorece a ampla disponibilidade e acessibilidade de alimentos ul-

traprocessados e de baixo valor nutricional, em áreas com elevada densidade comercial (Swinburn *et al.*, 2011; Cooksey-Stowers; Schwartz; Brownell, 2017) (Figuras 1, 2 e 3).

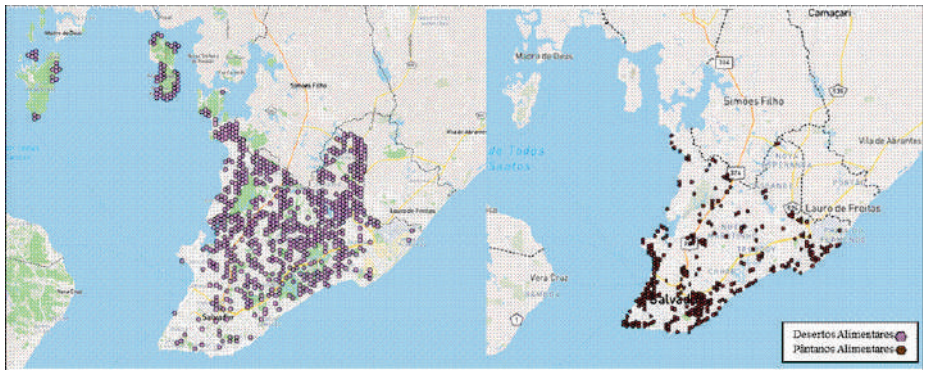
Quadro 2: Síntese analítica dos padrões territoriais de desertos e pântanos alimentares nas capitais analisadas

Cidade	População em Pobreza	Desertos Alimentares	Pântanos Alimentares
Salvador	107.730	Distribuição mais generalizada	Distribuição mais generalizada
Belo Horizonte	68.874	Mais concentrada nas periferias	Mais concentrada nas periferias
Porto Alegre	28.418	Concentrada nas periferias	Concentrada nas áreas de baixa renda

Fonte: adaptado de Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

A categorização do Quadro 2 considerou: (i) a proporção da população residente em áreas classificadas como desertos e pântanos alimentares; (ii) a intensidade territorial do fenômeno; e (iii) o padrão de distribuição intraurbana, distinguindo incidência generalizada daquela concentrada em territórios específicos de maior vulnerabilidade social. Ressalta-se que essa classificação não possui caráter normativo nem avaliativo, sendo utilizada como recurso analítico para facilitar a leitura comparada entre as capitais analisadas.

Figura 3: Distribuição desertos e pântanos alimentares em Salvador

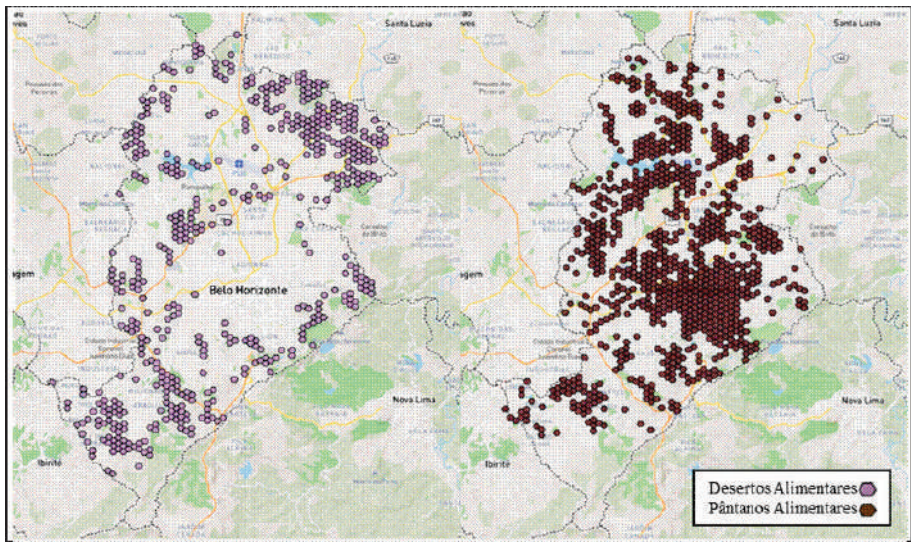


Fonte: Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

Salvador (Figura 03) concentra a situação mais crítica, combinando altos níveis de pobreza com elevada incidência de desertos e pântanos. Os indicadores sugerem que as desigualdades alimentares em Salvador expressam-se simultaneamente na dimensão do acesso físico e na qualidade da oferta disponível, refletindo processos históricos de urbanização desigual e segregação socioespacial, associados à periferização da população de baixa renda e à concentração de infraestrutura urbana em áreas centrais e economicamente valorizadas. Essas dinâmicas, fortemente marcadas pelo legado histórico de desigualdade social e racial da cidade, influenciam a organização dos sistemas urbanos de alimentação e a distribuição territorial da oferta alimentar. As desigualdades observadas estão, assim, associadas à distribuição desigual de investimentos em infraestrutura e equipamentos públicos de abastecimento alimentar (Santos, 1978; Maricato, 2001; Walker; Keane; Burke, 2010).

Belo Horizonte (Figura 04) ocupa uma posição intermediária e até paradoxal entre as capitais analisadas. Embora apresente trajetória institucional consolidada em políticas de segurança alimentar e nutricional, os indicadores territoriais revelam que tais iniciativas não se traduzem de forma homogênea no espaço urbano. Observa-se a persistência simultânea de áreas classificadas como desertos e pântanos alimentares, especialmente em territórios periféricos, indicando limitações na capilaridade territorial dos equipamentos e programas públicos de abastecimento alimentar e promoção da segurança alimentar e nutricional (Figura 3). Esse padrão confirma a existência de desigualdades intraurbanas no acesso à alimentação adequada, conforme apontado por estudos que evidenciam maior restrição de alimentos *in natura* nas periferias, aliado à ampla disponibilidade de produtos ultraprocessados nesses territórios (Peres *et al*., 2021; Craveiro, 2025). Cabe destacar, contudo, que tais configurações dos ambientes alimentares comunitários não se produzem de forma isolada, estando inseridas em sistemas alimentares inter-relacionados, moldados por regimes alimentares dominantes e por estruturas mais amplas de produção, distribuição e consumo que extrapolam o âmbito local. Essas dinâmicas impõem limites às políticas municipais e evidenciam a necessidade de respostas articuladas em múltiplas escalas de governança para o enfrentamento das desigualdades alimentares (McMichael, 2009; Marsden; Morley, 2014; Azevedo, 2017).

Figura 4: Distribuição de desertos e pântanos alimentares em Belo Horizonte

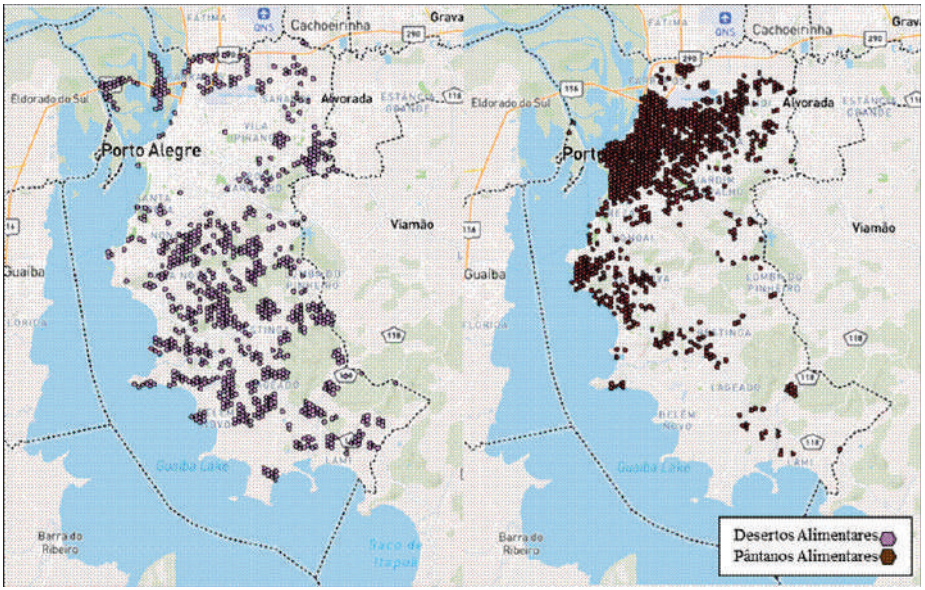


Fonte: Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

Belo Horizonte é reconhecida por sua política pioneira de segurança alimentar e nutricional, com programas que articulam subsídios à comercialização, incentivo à produção local e equipamentos públicos de abastecimento (Rocha; Lessa, 2009; Lopes; Menezes; Araujo, 2017). No entanto, esses dados sugerem que a robustez institucional não é, por si só, suficiente para reduzir desigualdades alimentares intraurbanas, evidenciando a necessidade de estratégias mais territorializadas e orientadas às áreas de maior vulnerabilidade. A persistência de elevada densidade de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados, frequentemente presentes também no entorno de equipamentos educacionais, expressa um padrão observado em diferentes contextos urbanos e evidencia a capacidade de expansão, adaptação e resiliência do sistema alimentar hegemônico, cujo alcance territorial e velocidade de resposta tendem a superar aqueles das políticas públicas (Peres *et al.*, 2021).

Já Porto Alegre (Figura 05) apresenta uma configuração territorial em que ficam perceptíveis uma representação maior dos desertos alimentares nas regiões mais periféricas da cidade e uma incidência maior de pântanos na região central e norte da capital, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5: Distribuição de desertos e pântanos alimentares em Porto Alegre



Fonte: Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).

Esse padrão sugere que as desigualdades alimentares observadas não se explicam pela falta de estabelecimentos, mas pela predominância de pontos de venda que ofertam principalmente produtos ultraprocessados. Tal configuração, recorrente em diferentes contextos urbanos, reflete a dinâmica do sistema alimentar hegemônico[13], cuja capacidade de adaptação, capilaridade territorial e velocidade de resposta tendem a superar o alcance e o tempo de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a influência das dinâmicas comerciais urbanas e das desigualdades de renda na conformação do acesso alimentar aponta para a necessidade de análises que considerem não apenas a disponibilidade de estabelecimentos formais, mas também as dinâmicas de abastecimento alimentar formal e informal, que coexistem nos territórios urbanos e incluem práticas como o autoconsumo

[13] Entende-se por sistema alimentar hegemônico o conjunto dominante de práticas, atores e circuitos de produção, distribuição e comercialização de alimentos que organiza o acesso alimentar contemporâneo, fortemente orientado pela lógica mercantil, pela padronização da oferta e pela ampla difusão de alimentos ultraprocessados. Trata-se de uma estrutura que opera de forma multiescalar e apresenta elevada capacidade de adaptação, capilaridade territorial e rapidez de resposta, frequentemente superando o alcance e o tempo de implementação das políticas públicas, especialmente no âmbito local (Philip McMichael, 2009; Elaine de Azevedo, 2017).

a partir de quintais produtivos, o comércio ambulante, as vendas informais mediadas por plataformas digitais e outros circuitos cotidianos de acesso a alimentos.

Sabe-se que a maior exposição a pântanos alimentares, associados à predominância de estabelecimentos que ofertam alimentos ultraprocessados, pode resultar em maior incidência de doenças crônicas não transmissíveis (Grilo; Menezes; Duran, 2022; Cooksey Stowers *et al*., 2017). Por outro lado, estudos locais indicam que a renda influencia diretamente os padrões alimentares, restringindo ainda mais o acesso das populações vulneráveis a alimentos frescos e diversificados, o que contribui para a manutenção de ambientes obesogênicos mesmo em contextos urbanos com renda média mais elevada (Cunha *et al*., 2021; Sparrenberger *et al*., 2015).

A leitura dos padrões territoriais de desertos e pântanos alimentares também pode ser contextualizada a partir de indicadores socioeconômicos de insegurança alimentar. Dados do Indicador de Risco de Insegurança Alimentar Municipal (CadINSAN) indicam que Salvador apresenta aproximadamente 27% das famílias inscritas no Cadastro Único em risco de insegurança alimentar grave, enquanto Belo Horizonte registra cerca de 14,7% e Porto Alegre em torno de 10%, situando-se em patamar relativamente menos crítico entre as capitais analisadas. Esses dados não explicam diretamente a configuração dos ambientes alimentares, mas reforçam que as desigualdades observadas se inscrevem em contextos diferenciados de vulnerabilidade socioeconômica, os quais condicionam tanto o acesso à alimentação adequada quanto a capacidade de resposta das políticas públicas no território urbano (Brasil, CadINSAN, 2023).

3.3 Ações municipais e sua articulação com os eixos do Pacto de Milão

Além da distribuição dos pântanos e desertos alimentares já mencionados, este capítulo se propõe a analisar como as principais ações das cidades estudadas articulam-se com os eixos do Pacto de Milão.[14] Como forma de organizar as informações obtidas, optou-se pela elaboração do Quadro 3, que sintetiza políticas e iniciativas alimentares encontradas nas capitais

[14] Ressalta-se que as ações municipais apresentadas não foram necessariamente criadas ou implementadas em decorrência direta da adesão ao Pacto de Milão. Em muitos casos, trata-se de políticas e iniciativas anteriores ou paralelas ao pacto, que vêm sendo mobilizadas pelas cidades como forma de alinhar, legitimar e comunicar seus compromissos com as diretrizes internacionais de sistemas alimentares urbanos sustentáveis.

analisadas, evidenciando diferentes arranjos institucionais e níveis de maturidade das políticas públicas.[15]

Quadro 3: Eixos e principais ações

Eixos do Pacto de Milão	Belo Horizonte	Porto Alegre	Salvador
Governança	Governança consolidada desde os anos 1990 com a Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) e o Conselho Municipal de SAN (COMUSAN). Forte coordenação intersetorial e articulação com programas federais e internacionais (Rocha; Lessa, 2009; Lopes; Menezes; Araújo, 2017; Belo Horizonte, 2025).	Governança intermediária, com ações dispersas entre secretarias e carecendo de integração entre políticas urbanas e alimentares. A participação social é ativa, mas pouco vinculante nos processos decisórios (Cardoni, 2017; IPES-Food, 2017).	Governança fragmentada e limitada. Estrutura de SAN restrita à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), vinculada à Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer (SEMPRE), com foco na gestão dos Restaurantes Populares, e ausência de integração entre planejamento urbano, abastecimento e políticas de saúde (Monteiro *et al.*, 2012; Prefeitura de Salvador, 2021).
Dietas Sustentáveis e Nutrição	As ações municipais abrangem Restaurantes Populares, sacolões do Programa Abastecer, hortas urbanas e comunitárias e iniciativas de apoio à produção local. No campo escolar, incluem o Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE) e ações contínuas de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), além de políticas permanentes, como o Programa Comida na Mesa, e projetos de comercialização direta, como o Direto da Roça (Brasil, 2025; Rocha; Lessa, 2009; Peres *et al.*, 2021; Belo Horizonte, 2025).	Iniciativas de promoção da alimentação saudável e incentivo ao consumo de orgânicos (este último, ainda majoritariamente acessíveis a grupos de maior renda), coexistindo com políticas estruturantes como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e com a oferta refeições a baixo custo por meio dos Restaurantes Populares do município e, mais recentemente, as cozinhas solidárias (Cunha *et al.*, 2021; Borges *et al.*, 2025).	Predomínio de ações focadas na oferta de refeições em Restaurantes Populares e na alimentação escolar (PNAE), com escassez de programas contínuos de educação alimentar e nutricional voltados às comunidades vulneráveis. Persistência de ambientes alimentares marcados pelo consumo de ultraprocessados (Brasil, 2025; Peres *et al.*, 2021).

[15] Cabe ressaltar que o Quadro 3 não esgota o conjunto de políticas institucionais e ações desenvolvidas em cada capital, uma vez que se baseia exclusivamente na análise de fontes secundárias e documentais sem a realização de trabalho de campo. Assim, apresenta-se como uma síntese dos principais achados identificados no escopo desta pesquisa.

Equidade social e econômica	Políticas voltadas à redução da pobreza alimentar, com destaque para programas de subsídio e equipamentos públicos de abastecimento (Restaurantes Populares, sacolões, bancos de alimentos). Forte articulação com o CadÚnico e ações territorializadas (IBGE, 2022; Brasil, 2025; Lopes; Menezes; Araujo, 2017; Belo Horizonte, 2022).	Ações voltadas à inclusão produtiva, ao fortalecimento da agricultura urbana e à oferta de refeições por meio dos Restaurantes Populares, ainda marcadas por desigualdades de acesso em áreas periféricas (IBGE, 2022; Brasil, 2025; Borges *et al.,* 2025).	Alcance limitado das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, historicamente concentradas em equipamentos de assistência alimentar e pela manutenção das desigualdades territoriais no acesso a bens e serviços urbanos (IBGE, 2022; Brasil, 2025; Monteiro *et al*., 2016).
Produção de alimentos	Incentivo à agricultura urbana e periurbana por meio dos Centros de Vivência Agroecológica (CEVAE) e do programa Cidade Cultivando para o Futuro, com apoio internacional (Rocha e Lessa, 2009; Coutinho e Costa, 2011). Dados territoriais confirmam zonas agrícolas urbanas mapeadas pela Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025).	Programas de agricultura urbana em expansão, com destaque para feiras ecológicas e hortas comunitárias em bairros de menor renda (Cardoni, 2017; Brasil, 2025).	Escassez de políticas de incentivo à produção local de alimentos e pouca integração entre agricultura urbana e políticas de segurança alimentar e nutricional no contexto de Salvador, refletindo limites institucionais das ações locais de SAN (Aliaga; Santos; Trad, 2020; Monteiro *et al*., 2016).
Abastecimento e distribuição de alimentos	Rede diversificada de equipamentos públicos (feiras, sacolões, restaurantes populares) e parcerias com produtores das localidades próximas, garantindo abastecimento contínuo e acessível (Brasil, 2025; Lopes; Menezes; Araújo, 2017; Rocha e Lessa, 2009; Belo Horizonte, 2022).	Forte tradição de feiras livres e feiras de agricultores familiares, mas com concentração em áreas centrais e menor presença nas periferias (Brasil, 2025; Cardoni, 2017; Cunha *et al*., 2021).	Insuficiente oferta de feiras e mercados locais, em especial nas áreas periféricas. A desigualdade reflete a retração das feiras tradicionais e a ausência de políticas de fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização (Aliaga; Santos; Trad, 2020; Monteiro *et al*., 2016).

Desperdício de alimentos	Ações contínuas de aproveitamento e redistribuição de excedentes alimentares via Banco de Alimentos e programas municipais (Lopes; Meneses; Araújo, 2017; Belo Horizonte, 2022).	Atuação do Banco de Alimentos de Porto Alegre na redistribuição de excedentes alimentares, configurando iniciativa de combate ao desperdício de base social, carecendo de integração com uma política municipal estruturada de redução de perdas e desperdícios (Banco de Alimentos de Porto Alegre, 2023)	Verificou-se o Programa de Complementação Alimentar Prato Amigo, ação permanente da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE), voltada à coleta e redistribuição de alimentos para instituições sociais e ao combate ao desperdício. Entretanto, não se identificaram outras iniciativas estruturadas ou articuladas no âmbito de uma política municipal mais ampla de redução de perdas e desperdícios alimentares (Prefeitura de Salvador, 2026).

Fonte: Elaboração das autoras (2025), com base em dados da Plataforma Alimenta Cidades (Brasil, 2025), IBGE (2022), CadÚnico (2025), sítios eletrônicos e demais autores supracitados.

Considerando o histórico de adesão ao Pacto de Milão, observa-se que Belo Horizonte e Porto Alegre tornaram-se signatárias em 2015, enquanto Salvador aderiu mais recentemente, em 2022. As datas de adesão contribuem, assim, para a interpretação dos resultados, na medida em que indicam tempos distintos de incorporação dos princípios do pacto às agendas locais; entretanto, tais diferenças não devem ser interpretadas de forma determinística, uma vez que a consolidação das políticas alimentares decorre de processos históricos, institucionais e políticos mais amplos.

A leitura do Quadro 3 evidencia que Belo Horizonte apresenta o maior grau de institucionalização das políticas alimentares entre as capitais analisadas. A existência de uma Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, associada à atuação contínua do controle social – COMUSAN –, tem possibilitado a articulação intersetorial entre abastecimento, saúde, educação e assistência social. Essa trajetória contribui para a operacionalização dos eixos de governança, equidade social e econômica, produção local e abastecimento sustentável, consolidando ações permanentes de combate à insegurança alimentar e nutricional (Rocha; Lessa, 2009; Lopes; Menezes; Araujo, 2017; Pires; Gomide, 2016).

Porto Alegre apresenta um cenário intermediário de alinhamento aos eixos do pacto. Embora a cidade disponha de forte tradição de feiras livres

e mercados locais, suas ações permanecem dispersas entre diferentes secretarias, havendo limitada integração entre políticas de abastecimento, nutrição, agricultura urbana e planejamento territorial. Observam-se avanços nos eixos de produção e distribuição de alimentos, com a expansão de feiras ecológicas e iniciativas de agricultura urbana, mas carece de avanço em instâncias institucionais específicas para a segurança alimentar e nutricional para a coordenação, o monitoramento e a continuidade das políticas (Cardoni, 2017; Borges *et al.*, 2025).

Salvador, por sua vez, enfrenta os maiores desafios institucionais relacionados aos eixos contemplados pelo Pacto de Milão. O município apresenta um quadro de fragmentação institucional, com políticas de segurança alimentar e nutricional concentradas em equipamentos de assistência alimentar e baixa integração com o planejamento urbano, a produção local e as políticas de saúde. Essa limitação compromete especialmente os eixos de equidade social, produção de alimentos e abastecimento, contribuindo para a persistência de desertos e pântanos alimentares em territórios de elevada vulnerabilidade social (Monteiro *et al.*, 2016; Aliaga; Santos; Trad, 2020).

De forma geral, a análise indica que o grau de alinhamento das capitais ao Pacto de Milão pode relacionar-se ao nível de consolidação das capacidades estatais e à existência de políticas alimentares intersetoriais, sem que essa relação possa ser compreendida de maneira linear ou determinística. As experiências analisadas demonstram que, embora haja avanços relevantes, persistem desigualdades institucionais e territoriais que limitam a efetividade das ações municipais. Essas desigualdades estão ancoradas em trajetórias históricas distintas de urbanização, na forma como as dinâmicas alimentares e territoriais se constituíram ao longo do tempo e nas disputas em torno do uso da cidade, nas quais o alimento é frequentemente tratado como mercadoria, em tensão com sua concepção como bem comum e direito social. Nesse sentido, pondera-se que a implementação dos eixos do pacto demanda não apenas políticas setoriais isoladas, mas mecanismos integrados de governança, planejamento e monitoramento, capazes de articular produção, abastecimento, nutrição e justiça alimentar, considerando as especificidades territoriais e os distintos contextos urbanos de cada capital (Gomide; Pires, 2012; IPES-Food, 2017).

Considerações finais

A análise desenvolvida neste capítulo teve como objetivo examinar a configuração dos desertos e pântanos alimentares em três capitais brasileiras signatárias do Pacto de Milão – Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador –, articulando indicadores territoriais, mapeamentos espaciais e ações municipais relacionadas aos eixos da política alimentar urbana. A partir de dados da Plataforma Alimenta Cidades, de pesquisas na literatura e da sistematização de iniciativas institucionais, buscou-se apresentar as diferentes configurações e arranjos de governança municipal, relacionando-as com os padrões de acesso à alimentação adequada nos territórios analisados.

A análise dos indicadores de desertos e pântanos alimentares e do mapeamento visual urbano aponta algumas diferenças entre as capitais, ao mesmo tempo em que revela aspectos comuns de desigualdade intraurbana no acesso à alimentação. Salvador apresenta maior concentração de desertos alimentares e condições socioeconômicas mais vulneráveis, associadas à coexistência de restrições de acesso físico a alimentos saudáveis e limitações na qualidade da oferta alimentar. Belo Horizonte destaca-se pela maior exposição da população a pântanos alimentares e pela presença simultânea de áreas classificadas como desertos e pântanos, indicando persistência de desigualdades territoriais mesmo em contexto de trajetória institucional consolidada em políticas de segurança alimentar e nutricional. Porto Alegre apresenta menor incidência relativa de desertos alimentares e posição intermediária quanto aos pântanos, com padrões espaciais relacionados à distribuição histórica de feiras e mercados locais. A análise da sobreposição entre desertos e pântanos indica maior incidência entre grupos de baixa renda em Salvador e maior contingente populacional em áreas sobrepostas em Belo Horizonte e Porto Alegre.

Quanto às ações municipais e sua articulação com os eixos do Pacto de Milão, os resultados indicam diferentes níveis de institucionalização das políticas alimentares. Belo Horizonte apresenta certo grau de consolidação institucional e articulação intersetorial, com políticas contínuas associadas à governança, à equidade social, à produção local e ao abastecimento alimentar. Porto Alegre apresenta iniciativas relevantes nos eixos de produção e distribuição de alimentos, ainda que dispersas institucionalmente e com limitações na coordenação e integração entre políticas setoriais. Salvador enfrenta maiores desafios institucionais, com ações concentradas em

equipamentos de assistência alimentar e menor integração entre planejamento urbano, produção local e políticas de saúde, o que contribui para a persistência de desertos e pântanos alimentares em territórios de elevada vulnerabilidade social.

Esses resultados reforçam a compreensão de que a adesão ao Pacto de Milão, embora relevante como referencial normativo e político, não se traduz automaticamente em transformações territoriais nos ambientes alimentares urbanos. O grau de alinhamento aos eixos do pacto pode estar condicionado à existência de capacidades estatais, à trajetória institucional das políticas alimentares e à capacidade de articulação intersetorial e territorial das ações municipais. Assim, os compromissos internacionais podem operar mais como indutores e legitimadores de agendas locais, ainda que não se possa afirmar, neste estudo, se são ou não fatores causais diretos de mudança.

Ressalta-se que a análise entre casos não tem como finalidade estabelecer rankings ou classificações entre as capitais analisadas, mas sim evidenciar diferentes configurações territoriais e institucionais dos ambientes alimentares urbanos. A leitura comparada busca contribuir para a identificação de desafios, potencialidades e caminhos de aprimoramento das políticas públicas, favorecendo processos de aprendizagem mútua e fortalecimento das estratégias locais de promoção da segurança alimentar e nutricional. Por fim, é importante reconhecer que os resultados apresentados decorrem de análise baseada em fontes secundárias e documentais, sem realização de trabalho de campo ou coleta de dados primários. Assim, as interpretações refletem a sistematização das informações disponíveis na Plataforma Alimenta Cidades e em registros institucionais e acadêmicos, não tendo caráter exaustivo em relação à totalidade das políticas existentes nem à complexidade das dinâmicas locais.

Referências

ALBERTI, R.; BRANDÃO, J. B.; BRASIL, M. V.; SOUSA, A. L. M. de; BERTOL, M. E.; GARCIA, M. G.; GRANDO, K. D. O respeito de avaliação e o respeito de reconhecimento, peças essenciais para a governança. *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(7), 11172-11186, 2023. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i7.2484.

ALCANTARA, F. B. de; RODRIGUES, J. C. da S.; SILVA, K. K. da; SANTOS, M. C. dos; SILVA, T. M.; BERNI, A. L. A influência da mídia e publicidade na

alimentação de escolares: o papel da educação alimentar. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, v. 11, n. 13, e1005, 2019. DOI: 10.25248/reas.e1005.2019.

ALIAGA, M. A.; SANTOS, S. C. dos; TRAD, L. A. B. Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 124-136, 2019. DOI: 10.1590/S0104-12902019180849.

ALTIERI, M. A. *Agroecology:* the science of sustainable agriculture. 2. ed. Boulder: Westview Press, 1995.

AZEVEDO, E. de. Alimentação, sociedade e cultura: temas contemporâneos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 276-307, jan./abr. 2017. DOI: 10.1590/15174522-019004412.

BANCO DE ALIMENTOS DE PORTO ALEGRE. *Institucional*. Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.bancodealimentosrs.org.br.

BANDURA, A. *Social foundations of thought and action:* A social cognitive theory. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.

BEAULAC, J.; KRISTJANSSON, E.; CUMMINS, S. A systematic review of food deserts, 1966-2007. *Preventing Chronic Disease*, v. 6, n. 3, p. A105, 2009.

BELO HORIZONTE (Município). *Relatório de Monitoramento e Avaliação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2022.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Institucional*. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/smasan. Acesso em: 19 fev. 2026.

BEVIR, M. *Governance:* a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BLAY-PALMER, A.; RENTING, H.; DUBBELING, M. *City-region food systems:* literature review. Leusden: RUAF Foundation; FAO, 2015.

BORGES, D. C.; CANUTO, R.; PASCAL, F. M.; ROSA, G. L.; VARGAS, J. C. B. Social and ethnic-racial inequities of physical accessibility to farmers' markets and food retail outlets in Porto Alegre-RS, Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2025.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Plataforma Alimenta Cidades:* indicadores e metodologia. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico):* indicadores e bases de dados. Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *CADINSAN:* Indicador de Risco de Insegurança Alimentar Municipal a partir dos dados do CadÚnico, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente. Departamento de Análise Epidemiológica e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. *Vigitel Brasil 2006-2024:* vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_2006_2024_doencas_cronicas.pdf. Acesso em: 19 fev. 2026.

BURCHI, F.; FANZO, J.; FRISON, E. The role of food and nutrition system approaches in tackling hidden hunger. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Basel, v. 8, n. 2, p. 358-373, 2011. DOI: 10.3390/ijerph8020358.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. S.; PRADO, S. D. Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

C40 CITIES. *Good food cities:* achieving a planetary health diet for all. Londres: C40 Network, 2019.

CARDONI, J. S. *"A natureza ensina":* uma etnografia sobre modos de fazer mercado na Feira de Agricultores Ecologistas. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), UFRGS, Porto Alegre, 2017.

COOKSEY-STOWERS, K.; SCHWARTZ, M. B.; BROWNELL, K. D. Food swamps predict obesity rates better than food deserts in the United States. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, v. 14, n. 11, p. 1.366, 2017.

COSTA, B. V. L.; OLIVEIRA, C. D. L.; LOPES, A. C. S. Ambiente alimentar e acesso a frutas e hortaliças no território do Programa da Academia da Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, supl. 1, p. S159-S169, 2015. DOI: 10.1590/0102-311X00027114.

COUTINHO, M. N.; COSTA, H. S. de M. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. *Geografias*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 81-97, 2011.

CUMMINS, S.; MACINTYRE, S. "Food deserts": evidence and assumption in health policy making. *BMJ*, v. 325, n. 7.361, p. 436-438, 2002.

CUMMINS, S.; MACINTYRE, S. Food environments and obesity. *International Journal of Epidemiology*, v. 35, n. 1, p. 100-104, 2006.

CUNHA, C. M. de L.; CANUTO, R.; ROSA, P. B. Z.; LONGARAI, L. S.; SCHUCH, I. Association between dietary patterns and socioeconomic factors and food environment in a city in the South of Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, n. 2, p. 687-700, 2022.

CUNHA, M. A. da; CARDOSO, R. de C. V. Urban gardens in promoting Food and Nutrition Security and sustainable development in Salvador, Brazil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 25, e00943, 2022. DOI: 10.1590/1809-4422asoc20210094r3vu2022L4OA.

CRAVEIRO, C. F. *Disparidades no ambiente alimentar do consumidor em Belo Horizonte-MG*. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal da Paraíba, 2025.

DÍAZ-MÉNDEZ, C.; LOZANO-CABEDO, C. Food governance and healthy eating: analysing the conflicting relationships among stakeholders in the agrifood system. *Trends in Food Science & Technology*, v. 105, p. 449-453, 2020. DOI: 10.1016/j.tifs.2019.08.025.

DOWLER, E. A.; O'CONNOR, D. Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and the UK. *Social Science & Medicine*, v. 74, n. 1, p. 44-51, 2012.

DREWNOWSKI, A. Energy density, palatability, and satiety: implications for weight control. *Nutrition Reviews*, Oxford, v. 56, n. 12, p. 347-353, 1998.

DREWNOWSKI, A.; SPECTER, S. Poverty and obesity. *American Journal of Clinical Nutrition*, v. 79, n. 1, p. 6-16, 2004.

DURAN, A. C. F. L. *Ambiente alimentar urbano em São Paulo, Brasil:* avaliação, desigualdades e associação com consumo alimentar. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/.

FAO. *The State of Food and Agriculture 2011*. Rome: FAO, 2011.

FAO. *Food for the cities programme:* food systems and urbanization. Rome: FAO, 2017.

FAO. *Implementing the Milan Urban Food Policy Pact*. Rome: FAO, 2018.

FAO. *Milan Urban Food Policy Pact and indicators*. Rome: FAO, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); RUAF FOUNDATION. *City region food systems:* what and why? Rome: FAO, 2018. Disponível em: https://www.fao.org/3/i7946en/I7946EN.pdf. Acesso em: 19 fev. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF); WORLD FOOD PROGRAMME (WFP); WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019:* safeguarding against economic slowdowns and downturns. Rome: FAO, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Cities and local governments at the forefront in building inclusive and resilient food systems*. Rome: FAO, 2020. Disponível em: https://www.fao.org/3/cb0407en.pdf. Acesso em: 19 fev. 2026.

FRANÇA, F. C. O.; ZANDONADI, R. P.; MOREIRA, I. M. de A.; SILVA, I. C. R.; ALMEIDA, R. de C. C. Akutsu Deserts, swamps and food oases: mapping around the schools in Bahia, Brazil and implications for ensuring food and nutritional security. *Nutrients*, v. 16, n. 1, p. 156, 2024.

GLANZ, K.; BASIL, M.; MAIBACH, E.; GOLDBERG, J.; SNYDER, D. Why Americans eat what they do: taste, nutrition, cost, convenience, and weight control concerns as influences on food consumption. *Journal of the American Dietetic Association*, 98(10), p. 1.118-1.126, 1998.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (org.). *Capacidades estatais e democracia:* a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. 385 p. ISBN 978-85-7811-199-1.

GRINDLE, M. S. Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, Hoboken, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004. DOI: 10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x.

GRILO, M. F.; MENEZES, C. de; DURAN, A. C. Mapeamento de pântanos alimentares em Campinas, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 7, p. 2.717-2.728, 2022. DOI: 10.1590/1413-81232022277.17772021.

HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. Rome: Committee on World Food Security, 2014.

HONÓRIO, O. S.; MENDES, L. L.; PESSOA, M. C. Desertos alimentares: conceitos e metodologias para a realidade brasileira. In: OBSERVATÓRIO BRASI-

LEIRO DE HÁBITOS ALIMENTARES (OBHA). *Cadernos OBHA:* Desertos, pântanos e oásis alimentares. Brasília, DF: OBHA, v. 1, n. 4, p. 68-75, set. 2023. ISSN 2763-8324.

HONÓRIO, O. S.; MENDES, L. L.; MOREIRA, C. C.; ARAÚJO, M. L. de; PESSOA, M. C. Evolution of food deserts and food swamps in a Brazilian metropolis between 2008 and 2020. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, e09582023, 2024.

HOSPES, O.; BRONS, A. Food system governance: a systematic literature review. In: KENNEDY, A.; LILJEBLAD, J. (eds.). *Food Systems Governance:* Challenges for Justice, Equality and Human Rights. London: Routledge, 2016. p. 13-42.

IBGE. *Censo Demográfico 2022:* indicadores socioeconômicos e de saúde pública. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

IDEC. *Publicidade de ultraprocessados e saúde pública*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, 2021.

IPES-FOOD. *What makes urban food policy happen?* Brussels: IPES-Food, 2017.

KERSBERGEN, K. van; WAARDEN, F. van. "Governance" as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, v. 43, n. 2, p. 143-171, 2004. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x.

KJAER, A. M. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.

LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. *Food Policy:* Integrating Health, Environment and Society. Oxford: Oxford University Press, 2009. 313 p. ISBN 978-0-19-856788-2.

LAMBIE-MUMFORD, H. *Feeding the Hungry:* the social construction of food charity in Australia and England. London: Routledge, 2019.

LYTLE, L. A. Measuring the food environment: state of the science. *American Journal of Preventive Medicine*, 36(4 Suppl), S134-S144, 2009.

LOPES, A. C. S.; MENEZES, M. C. de; ARAÚJO, M. L. de. O ambiente alimentar e o acesso a frutas e hortaliças: "Uma metrópole em perspectiva". *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 764-773, 2017. DOI: 10.1590/S0104-12902017168867.

LYTLE, Leslie A. Measuring the food environment: state of the science. *American Journal of Preventive Medicine*, v. 36, n. 4, p. S134-S144, 2009.

MAIA, E. G.; COSTA, B. V. de L.; COELHO, F. de S.; GUIMARÃES, J. S.; FORTALEZA, R. G.; CLARO, R. M. Análise da publicidade televisiva de alimentos no contexto das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, e00209115, 2017. DOI: 10.1590/0102-311X00209115.

MARSDEN, T.; MORLEY, A. (org.). *Sustainable Food Systems:* Building a New Paradigm. London: Routledge/Earthscan, 2014. 256 p. ISBN 978-0-415-63954-5.

MARICATO, E. *Brasil, cidades:* alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the world food crisis. *Agriculture and Human Values*, v. 26, n. 4, p. 281-295, 2009.

MARGULIS, M. E. *The global food crisis and the politics of agricultural subsidies*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MILAN URBAN FOOD POLICY PACT. *Our cities*. Milan, 2026. Disponível em: https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/our-cities/. Acesso em: 18 fev. 2026.

MONTEIRO, C. A.; CANNON, G.; LEVY, R. B.; CLARO, R. M.; MOUBARAC, J.-C.; MARTINS, A. P.; LOUZADA, M. L. C.; BARALDI, L. G.; CANELLA, D. S. The Food System. Ultra-processing: the big issue for nutrition, disease, health, well-being. *World Nutrition: Journal of the World Public Health Nutrition Association*, v. 3, n. 12, p. 527-569, dez. 2012. Disponível em: https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/358. Acesso em: 2 dez 2025.

MORAGUES-FAUS, A.; BATTERSBY, J. Urban food policies and the politics of transformation. *Urban Studies*, v. 58, n. 9, p. 1.855-1.872, 2021.

MORAGUES-FAUS, A.; MORGAN, K. Reframing the foodscape. *Environment and Planning A*, v. 47, n. 7, p. 1.558-1.573, 2015.

MORLAND, K.; WING, S.; DIEZ ROUX, A. The contextual effect of the local food environment on residents' diets. *American Journal of Public Health*, v. 92, n. 11, p. 1.761-1.767, 2002.

MORGAN, K. Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*, v. 52, n. 8, p. 1.379-1.394, 2015. DOI: 10.1177/0042098014534902.

MOUGEOT, L. J. A. Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks. In: *Cities Feeding People:* growing cities, growing food. Ottawa: International Development Research Centre, 2000.

MUFPP. *Milan Urban Food Policy Pact:* Monitoring Framework Indicators. Milan: MUFPP Secretariat, 2024.

OLIVEIRA NETA, R. Sá de. *Avaliação da adesão às dietas sustentáveis, desertos alimentares e associações de saúde, aspectos socioeconômicos e espaciais em adultos e idosos do estudo Brazuca-Natal*. Tese (Doutorado), 2024. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/fb22817f-71f8-4e36-a21d-f42c49691559/content Acesso em março de 2026.

OÑEDERRA-ARAMENDI, A.; BEGIRISTAIN-ZUBILLAGA, M.; CUELLAR-PADILLA, M..Characterisation of food governance for alternative and sustainable

food systems: a systematic review. *Agricultural and Food Economics*, v. 11, n. 1, 2023. DOI: 10.1186/s40100-023-00258-7.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Geneva: World Health Organization, 2003. (WHO Technical Report Series, n. 916).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Closing the gap in a generation:* health equity through action on the social determinants of health. Geneva: World Health Organization, 2008.

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, Nashville, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

OSTROM, E. *Governing the commons:* the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PERES, C. M. da C.; COSTA, B. V. de L.; PESSOA, M. C.; HONÓRIO, O. S.; CARMO, A. S. do; SILVA, T. P. R. da; GARDONE, D. S.; MEIRELES, A. L.; MENDES, L. L. O ambiente alimentar comunitário e a presença de pântanos alimentares no entorno das escolas de uma metrópole brasileira. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, e00205120, 2021. DOI: 10.1590/0102-311X00205120.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 2016.

PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer. *Estrutura e competências da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN)*. Salvador, 2021.

PREFEITURA DE SALVADOR. Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE). *Programa de Complementação Alimentar Prato Amigo*. Salvador: SEMPRE, 2026. Disponível em: https://sempre.salvador.ba.gov.br/programa-prato-amigo-2/.

PRIMAVESI, A. M. *Agroecologia:* fundamentos científicos da agricultura sustentável. São Paulo: Nobel, 1997.

RICHES, G. *Food Bank Nations:* Poverty, Corporate Charity and the Right to Food. London: Routledge, 2018.

ROCHA, C.; LESSA, I. Urban Governance for Food Security: The Alternative Food System in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*, Abingdon, v. 14, n. 4, p. 389-400, nov. 2009. DOI: 10.1080/13563471003642787.

SANTOS, M. *O espaço dividido:* os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

SPARRENBERGER, K.; FRIEDRICH, R. R.; SCHIFFNER, M. D.; SCHUCH, I.; WAGNER, M. B. Consumo de alimentos ultraprocessados em crianças atendi-

das em uma Unidade Básica de Saúde. *Jornal de Pediatria* (Rio de Janeiro), São Paulo, v. 91, n. 6, p. 535-542, nov./dez. 2015. DOI: 10.1016/j.jped.2015.01.007.

SONNINO, R. The cultural dynamics of urban food governance. *City, Culture and Society*, v. 16, p. 12-17, 2019.

SONNINO, R.; COULSON, H. Unpacking the new urban food agenda: The changing dynamics of global governance in the urban age. *Urban Studies*, v. 58, n. 5, p. 1.032-1.049, 2021. DOI: 10.1177/0042098020942036.

SWINBURN, B. A.; SACKS, G.; HALL, K. D.; McPHERSON, K.; FINEGOOD, D. T.; MOODIE, M. L.; GORTMAKER, S. L. The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments. *The Lancet*, London, v. 378, n. 9.793, p. 804-814, 27 aug. 2011. DOI: 10.1016/S0140-6736(11)60813-1.

UNITED KINGDOM. Department of Health. Nutrition Task Force. Low Income Project Team. *Report from the policy sub-group to the Nutrition Task Force Low Income Project Team*. London, 1995.

UNITED NATIONS. *Transforming our world:* the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 19 fev. 2026.

WALKER, R. E.; KEANE, C. R.; BURKE, J. G. Disparities and access to healthy food in the United States: a review of food deserts literature. *Health & Place*, v. 16, n. 5, p. 876-884, 2010. DOI: 10.1016/j.healthplace.2010.04.013.

ZEEUW, H. de; DUBBELING, M. Process and tools for multi-stakeholder planning of the urban agro-food system. In: ZEEUW, H. de; DRECHSEL, P. (eds.). *Cities and Agriculture:* Developing Resilient Urban Food Systems. Oxon; New York: Routledge; Earthscan, 2015. p. 56-87.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins*, n. 63, 2024. DOI: 10.4000/12g8m.

A construção e implementação de políticas alimentares e o planejamento urbano em Belo Horizonte

Melissa Luciana de Araújo
Marisa Alice Singulano
Adriana Veiga Aranha

Introdução

No contexto atual, marcado pela crise econômica e climática, pelo crescimento populacional e da urbanização e pelo agravamento da dupla carga de má nutrição no cenário pós-pandemia, inúmeros são os desafios para as políticas alimentares. Nesse contexto, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) emerge como um desafio central para as sociedades e para o poder público. Em escala global, os sistemas alimentares não estão dando resposta adequada ao problema da insegurança alimentar e nutricional e da má nutrição, como mostram relatórios e estudos internacionais (FAO, 2023; HLPE, 2020; Kanter *et al.*, 2015).

Os desafios atuais relacionados à alimentação mostram-se ainda mais agudos no caso dos grandes centros urbanos, envolvendo questões como a garantia do acesso aos alimentos por toda a população; a oferta e o acesso a alimentos saudáveis contribuindo para a saúde humana e para a redução de doenças crônicas associadas à alimentação, como a obesidade e a hipertensão, com grande impacto no sistema público de saúde; a produção de alimentos de forma sustentável e próxima aos grandes centros urbanos; a oferta e a estabilidade dos fluxos de abastecimento, orientados por práticas inclusivas e sustentáveis (IPES-FOOD, 2017). Com efeito, os desafios que se colocam para as cidades, visando alcançar sistemas alimentares locais que sejam seguros, sustentáveis e resilientes, são diversos e expressivos, e a busca por soluções ocorre preferencialmente em escala local ou regional (IPES-FOOD, 2017; Kasper *et al.*, 2017).

A nível local é que se constroem e implementam as políticas alimentares urbanas, entendidas como uma atuação articulada entre governos municipais e sociedade civil para fazer frente aos desafios da alimentação (Lang *et al*., 2009, citado por Grisa; Porto, 2023). A política alimentar urbana pode ter múltiplos pontos de entrada ou intervenção, como SAN, acesso aos alimentos, saúde pública, mudança climática, desperdício de alimentos, economia local, etc. (IPES-FOOD, 2017).

As políticas alimentares integradas a nível local podem contribuir para a redução das emissões de gases do efeito estufa por meio do apoio à agricultura sustentável de base agroecológica[1] e às cadeias curtas; da promoção de dietas saudáveis e sustentáveis que sejam acessíveis; da utilização de compras públicas, como catalisadoras da produção e do consumo sustentáveis; da redução do desperdício e da melhor gestão de resíduos. Os mecanismos de governança devem incluir a participação e controle social, bem como a colaboração intersetorial em diferentes esferas da gestão pública, assim como mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação (IPES-FOOD, 2017).

No caso brasileiro, recentemente o Decreto n° 11.822, de 12 de dezembro de 2023, instituiu a Estratégia Alimenta Cidades, uma proposta coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e o Ministério das Cidades (MCID). Trata-se de uma iniciativa do governo federal que visa fomentar um conjunto de programas e ações a ser implementado em cidades brasileiras. O objetivo geral da Estratégia Alimenta Cidades é "ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade, o consumo de alimentos adequados e saudáveis, priorizando os territórios periféricos urbanos e populações em situação de vulnerabilidade e risco social" (Brasil, 2023). O decreto está alinhado com a problemática atual e cumpre um papel importante ao mar-

[1] Uma das características do enfoque da SAN que se desenvolveu no Brasil é seu diálogo permanente com a agricultura de base agroecológica. Esse diálogo manifesta-se, por exemplo, enquanto o conceito de SAN preconiza o respeito à diversidade cultural, aos saberes tradicionais e locais e à preservação do meio ambiente. A agroecologia, por sua vez, anuncia as potencialidades de agriculturas diversas, de formas distintas de organizar a produção e do consumo de alimentos a partir da articulação entre saberes tradicionais, técnicos e acadêmicos, além de uma estreita relação entre culturas e ecossistemas locais. Trata-se de uma abordagem que tem se consolidado como ciência, movimento e prática social abrangente, discutindo a necessidade da promoção e da preservação da produção local e regional de alimentos (HLPE, 2019; Almeida *et al*., 2020).

car um novo posicionamento do governo federal após um hiato de alguns anos em políticas mais robustas de SAN e DHAA (Grisa; Porto, 2023). Contudo, a efetividade da iniciativa a nível nacional depende da possibilidade de interlocução entre diferentes áreas do poder público e da sociedade civil nos municípios. Para tanto, é preciso que se fomentem as iniciativas locais já em curso e que se estimule a emergência de novas, tanto por parte dos governos locais quanto da sociedade civil.

A experiência brasileira de políticas de SAN, iniciada na passagem do século XX para o século XXI, foi exitosa com diversas experiências locais de políticas de alimentação, como os casos de Belo Horizonte, Santo André, Santos, Curitiba entre outras cidades. As experiências locais foram inspiradoras e, ao mesmo tempo, estimuladas pela política nacional. Contudo, percebem-se uma fragilidade dessas políticas e uma descontinuidade em contextos de retrocessos de programas nacionais, principalmente em momentos de mudança de governos.

Alguns estudos têm se dedicado à análise de experiências locais no Brasil, a partir das quais se destacam a importância dos governos locais, a necessidade de ações intersetoriais dentro do governo, bem como a participação da sociedade civil na implementação de políticas que visam à construção de cidades saudáveis, sustentáveis e resilientes (Sperandio, 2016; Rosa, 2015; Alencar, 2020). No contexto local, a integração do planejamento urbano às políticas de produção sustentável, de fomento à agricultura urbana e de abastecimento alimentar é necessária para melhorar as condições de SAN nas cidades, sobretudo em áreas periféricas de grandes cidades (Araújo *et al.*,2023; Proust; Coutinho, 2023). As desigualdades no acesso a alimentos saudáveis são persistentes nas cidades, o que indica que as políticas de planejamento urbano e de acesso aos alimentos não estão suficientemente coordenadas (Araújo *et al.*, 2023; Lopes *et al.*, 2017; Paula *et al.*, 2021).

Neste capítulo, tratamos da experiência de Belo Horizonte. A cidade destaca-se nos cenários nacional e internacional em termos de políticas alimentares desde a década de 1990, tendo se tornado uma referência mundial em políticas de SAN e de combate à fome (Aranha, 2000; Chappel, 2018). Belo Horizonte é pioneira em políticas de SAN, e sua experiência caracteriza-se pela criação de um órgão específico dedicado à alimentação, bem como pela institucionalização de políticas alimentares que se mantiveram ao longo de mais de trinta anos, apesar de mudanças no governo (IPES-FOOD, 2017, p. 17). Além disso, a cidade de Belo Horizonte é

signatária do Pacto de Milão desde 2015 e membro da rede ICLEI[2], organismos que têm atuado na promoção de políticas alimentares urbanas para a sustentabilidade, inclusive sob a perspectiva dos diferentes sistemas alimentares inter-relacionados (Araujo, 2023; Maluf, 2021).

Este trabalho objetiva analisar a intersecção entre o planejamento urbano e as políticas alimentares em Belo Horizonte, destacando o histórico pioneirismo das políticas alimentares da cidade, bem como os desafios e avanços contemporâneos. Visando analisar o processo de construção e implementação de políticas alimentares alinhadas às problemáticas contemporâneas mencionadas, este capítulo buscou responder se e como a pauta de SAN está articulada ao planejamento urbano em Belo Horizonte.

Ainda na direção das pluralidades do planejamento urbano e de uso do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, território de localidade do município de Belo Horizonte, Costa, Araújo e Nardini (2018) discutem a disputa desse território entre as atividades hegemônicas, como a mineração e as atividades imobiliárias, que se destacam por ser importantes geradoras de renda e de tributos para os municípios, e as várias outras lógicas de produção e apropriação do espaço urbano, como as distintas agriculturas que se fazem presentes nos territórios. Nesse contexto, o acesso à terra é um elemento central de disputa. Do ponto de vista do planejamento urbano, as disputas pelo acesso e uso da terra devem ser vistas como desafios permanentes. Dessa forma, advertem as autoras, as políticas

[2] Entre os acordos multilaterais de governos locais, o mais expressivo é o Pacto de Milão (Pacto de Milão para Política de Alimentação Urbana, MUFPP, da sigla em inglês), que é um acordo internacional de prefeitos, lançado em 2014 por iniciativa do prefeito de Milão, voltado para o tratamento de questões relacionadas à alimentação a nível urbano. Belo Horizonte recebeu menção especial no Prêmio do Pacto em 2018 na categoria Equidade Social e Econômica. Em 2019, foi eleita pela primeira vez para compor o Comitê Diretivo e ficou entre as quatro finalistas do Prêmio entre iniciativas de 18 países, na categoria Produção de Alimentos com o Programa Territórios Sustentáveis (Fonte: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-e-reeleita-para-comite-diretivo-do-pacto-de-milao-para-politica-delimentos. Acesso em: 19 maio 2022).
Belo Horizonte ainda faz parte da rede de municípios integradas por meio de ICLEI – Local Governments for Sustainability, uma rede global de governos locais e regionais comprometidos com a sustentabilidade e o desenvolvimento urbano. Disponível em: https://iclei.org/about_iclei_2/. Acesso em: 19 maio 2022.
A experiência de Belo Horizonte em políticas de segurança alimentar recebeu menção na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos, que ocorreu em Istambul em 1996, e o Primeiro Prêmio Políticas do Futuro (Future Policy Award), em Hamburgo, 2009.
(Fonte: https://www.futurepolicy.org/food-and-water/belo-horizontes-food-security-policy/. Acesso em: 21 maio 2025).

alimentares, na perspectiva não hegemônica, foram tradicional e permanentemente invisibilizadas, ameaçando, assim, "[…] diretamente vários direitos coletivos e humanos: direito à cidade, à natureza, à habitação, à alimentação adequada, entre outros" (Costa; Araujo; Nardini, 2018, p. 247).

O capítulo baseia-se em pesquisa realizada entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022, tratando-se de um estudo de caso baseado em metodologia qualitativa. Foi realizada a análise de conteúdo sobre 16 entrevistas realizadas com gestores e ex-gestores públicos e representantes da sociedade civil. Além disso, foi consultada a legislação municipal, diretrizes e documentos com incidência na cidade no que se refere ao planejamento urbano e às políticas alimentares. De forma complementar, foi realizada observação participante em equipamentos públicos de SAN e espaços geridos pela sociedade civil. As visitas foram feitas ao Banco de Alimentos, à Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana (CAFA), a uma unidade do Restaurante Popular, a feiras do Direto da Roça e à Feira da Agricultura Urbana, à Horta Comunitária da Vila Pinho e a uma unidade do Sacolão Abastecer.

A próxima seção apresenta uma breve relação entre o planejamento urbano e alimentação; a seguinte seção discute a convergência das políticas de SAN e o planejamento urbano em Belo Horizonte, bem como o grau de institucionalização dessa articulação por meio da análise da documentação e dos dados coletados em campo; e, por fim, as autoras apresentam as considerações finais.

1. Planejamento urbano e alimentação

O planejamento urbano brasileiro, inicialmente voltado para as questões sobre habitação, transporte e infraestrutura, teve no início nos anos 2000 com a publicação do Estatuto das Cidades por meio da Lei 10.257/2001. O estatuto regulamentou o capítulo da política urbana – artigos 182 e 183 – da Constituição Brasileira, um avanço ao estabelecer princípios fundamentais como a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática e o planejamento participativo, orientando a elaboração dos Planos Diretores Municipais (Brasil, 2001). O Estatuto também reforça e reconhece o planejamento urbano como um importante instrumento de garantia do DHAA, da SAN e da qualidade de vida, uma vez que o direito à cidade previsto no estatuto converge para condições dignas de vida, incluin-

do a alimentação, bem como o acesso a territórios sustentáveis por meio de espaços públicos de lazer e áreas verdes e pela criação de áreas de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental (Brasil, 2001).

Em relação ao direito à cidade, Lefebvre define-o como um direito em formação, *não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e trocas, aos ritmos da vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro destes momentos e locais* (2008, p. 139, ênfase do autor). Trata-se da prevalência do valor de uso da vida urbana sobre o "domínio do econômico" (do valor de troca, do mercado e da mercadoria).

Em confluência à abordagem de Lefebvre, Costa, Araújo e Almeida (2022) reforçam que a realização de tal direito não se alcança sem disputas, uma vez que a cidade, em sua essencialidade de base material – a terra e sua localização –, passa a ser fruto e objeto do processo capitalista. A terra deixa de ser um bem comum e passa a ser um objeto de disputa por sua posse e pelo uso que se faz dela e tem historicamente sido apropriada como fonte de riqueza, poder e exploração. Sob a lógica capitalista, a terra deixou de ser apenas um bem de uso e vem se consolidando, de forma crescente, como um ativo financeiro.

O Estatuto da Cidade apresenta um novo paradigma de política urbana no Brasil, centrado na função social da cidade e na gestão democrática do território. O espaço urbano, por sua vez materializado pelo planejamento urbano, precisa incluir a alimentação como um componente fundamental nas discussões do ordenamento territorial, garantindo espaços de produção, acesso e disponibilidade de alimentos saudáveis e adequados. Como cada sociedade se organiza para obter o alimento não é estático, as escolhas alimentares afetam e são afetadas por dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais. Assim, ao integrarem a agenda de SAN ao planejamento urbano, os gestores públicos reconhecem que o direito à cidade e o direito à alimentação são faces de uma mesma construção: a de cidades justas, sustentáveis e promotoras de vida digna para todos (Costa; Araújo; Almeida, 2022, Costa; Araujo; Nardini, 2018).

Um importante exemplo desse ordenamento territorial em consonância com a DHAA é a construção de políticas metropolitanas e municipais que visam criar condições de fortalecimento da SAN, enraizadas no território, tanto por meio da viabilização da reprodução social das/os agricultoras/es de base agroecológica, como pela ampliação do acesso a alimentos saudáveis via circuitos curtos de comercialização. Algumas dessas propos-

tas estão sistematizadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e nos Planos Diretores de municípios metropolitanos, que pretendem articular planejamento territorial, agroecologia, proteção ambiental e SAN (UFMG/Pucminas/UEMG, 2011; UFMG, 2018).

2. A SAN e o planejamento urbano em Belo Horizonte

O município de Belo Horizonte possui um importante histórico de políticas de SAN, como destacado brevemente na introdução. Buscamos analisar se essas políticas se integram ao planejamento urbano e como se dá tal articulação por meio da análise de programas e políticas públicas, da composição e ações de conselhos compostos por entes do governo e da sociedade civil e de uma eventual institucionalização expressa em normas e dispositivos legais.

Atualmente, as principais ações governamentais de promoção da SAN em Belo Horizonte estão a cargo da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SMSAN[3]. Essas ações se organizam nos seguintes eixos: i) abastecimento e acesso a mercados, como as feiras – Direto da roça, Feira-livre, Feira de orgânico e Feira de agricultura urbana, Sacolão Abastecer, mercados municipais e a Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana (CAFA); ii) qualificação profissional, agroecologia e gastronomia; e iii) gestão de equipamentos públicos de SAN, como o Banco de Alimentos, os Restaurantes Populares, o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional – Mercado da Lagoinha e o programa de cozinhas comunitárias.

Entre as ações sob responsabilidade da SMSAN algumas estão alinhadas às discussões recentes sobre produção e acesso a alimentos saudáveis na metrópole e à do ambiente alimentar comunitário (métricas de avaliação classificadas com desertos e pântanos alimentares) (Honório, 2023). Nesse caso, destacam-se aquelas destinadas à promoção da agroecologia, da agricultura familiar e urbana, como as Unidades Produtivas Institucionais e as Unidades Produtivas Coletivas e Comunitárias. Atualmente, existem mais de setenta Unidades Produtivas Institucionais, além das Unidades Produtivas Escolares em parceria com a Secretaria Municipal de Edu-

[3] No momento da pesquisa tratava-se de uma subsecretaria (SUSAN), que foi convertida em Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em 2025.

cação (SMED), distribuídas em todas as regionais da cidade.[4] As Unidades Produtivas Coletivas e Comunitárias totalizam mais de sessenta atualmente, incluindo os Centros de Vivência Agroecológica (CEVAES), estes anteriormente sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)[5], particularmente da Fundação de Parques e Zoobotânica. Após a reforma administrativa, quando a subsecretaria (SUSAN) passou a ser denominada secretaria (SMSAN), os CEVAES foram integrados a essa pasta na diretoria de agricultura urbana.

Os CEVAES foram historicamente ações desenvolvidas em parceria com a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas, uma organização da sociedade civil que atua em formação em agroecologia. Atualmente, alguns CEVAES também têm ações em parceria com outras organizações da sociedade civil e de ensino, extensão e pesquisa (Grupo de Estudo em Agricultura Urbana AUÊ/UFMG). O programa visa:

> promover o desenvolvimento das comunidades sob sua área de influência de modo sustentável, por meio de intervenções socioambientais participativas. Como política de meio ambiente, o CEVAE representa uma opção de ocupação sustentável e produtiva, aliada à geração alternativa de renda para áreas verdes e degradadas de Belo Horizonte. Como política de segurança alimentar e nutricional, significa o fomento da agricultura urbana, baseada nos princípios da agroecologia, da economia solidária, da segurança alimentar e nutricional e da equidade de gênero[6].

São atualmente cinco CEVAES, localizados principalmente em comunidades com vulnerabilidade socioeconômica. Cada CEVAE possui características e ações específicas, conforme o nível de urbanização e o tipo de ocupação no local. Além disso, outras ações são articuladas aos CEVAES, como o Banco de Sementes Crioulas e Agroecológicas e a Trilha da Agroecologia, sob responsabilidade da SMSAN.

Os CEVAES possuem uma importância histórica, sendo uma ação pioneira na destinação de áreas ociosas em regiões periféricas para a agricultura urbana e podendo ser considerada a primeira política de Belo Horizonte em que o planejamento urbano, a SAN questões ambientais são pen-

[4] Fonte: https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca-alimentar-nutricional/fomento/sistemas-de-producao/institucionais. Acesso em: 22 out. 2025.

[5] Fonte: https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca-alimentar-nutricional/fomento/sistemas-de-producao/coletivas-e-comunitarias. Acesso em: 22 out. 2025.

[6] Fonte: https://prefeitura.pbh.gov.br/fundacao-de-parques-e-zoobotanica/informacoes/cevaes. Acesso em: 22 out. 2025.

sadas juntas a partir da colaboração entre setores do governo e com efetiva participação da sociedade civil. Além disso, em entrevista, gestores da prefeitura da antiga Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) ressaltaram que a implantação dos CEVAES, no início dos anos 1990, foi fruto de uma parceria entre a Secretaria e a Secretaria de Meio Ambiente, o que demonstra o caráter intersetorial dessa ação desde sua origem.

Além dos CEVAES, o programa Agroflorestas Urbanas, este mais recente, iniciado em 2018, é também uma ação intersetorial, resultado da parceria direta entre a Secretaria de Meio Ambiente e a SMSAN. O programa também depende do diálogo com a Secretaria de Planejamento Urbano e com a Secretaria de Fazenda em torno da destinação de áreas remanescentes para a produção de alimentos. Atualmente, a ação contempla nove unidades produtivas comunitárias, visando à produção de alimentos, combinada com a preservação de áreas verdes em regiões periféricas. O depoimento de uma gestora da SMSAN abaixo relata a articulação intersetorial e a inovação da iniciativa.

> Eles entenderam e viram nas inovações propostas com as políticas de alimentação, uma inovação muito grande, possibilitando um diálogo com outras questões que estavam em alta também, dando soluções reais e aplicáveis para a prefeitura de BH. A outra estratégia foi com fiscalização; devido à baixa normatização e às diretrizes de uso, precisávamos ter a fiscalização do nosso lado enquanto normatizávamos. O setor das áreas remanescentes, coordenadas pelo planejamento urbano, tem um olhar muito alto da fiscalização e como fazer essa fiscalização. Esse setor não nos inclui no início; nosso foco foi fazer essa integração com o nosso setor, nosso trabalho. Como trabalhávamos com a Cidade Inteligente, eles nos convidaram para trabalhar com esses setores; o objetivo era lidar e administrar essas áreas. Tínhamos um jeito muito simples, ágil e fácil de atuar. As nossas relações ao longo desses 5 anos foram feitas de maneira muito simplista, e isso nos ajudou muito, pois eram inovadores, criadores e pensando no bem-estar social (Gestora da SMSAN, entrevista concedida em 12/04/2022).

O Programa Territórios Sustentáveis pode ser considerado também uma ação em que se percebe de forma mais evidente a interface entre as temáticas da SAN e do planejamento urbano, enquanto atua na destinação e na gestão de espaços em áreas periféricas para a produção de alimentos e a recuperação ambiental, principalmente por meio de agroflorestas. O programa atua em cinco territórios, sendo três ocupações urbanas da Região da Izidora – Vitória, Rosa Leão e Esperança –, o Quilombo Mangueiras e a Vila Cemig. Entre os objetivos do programa estão:

> o fomento da agricultura urbana agroecológica e de sistemas agroflorestais; melhoria da condição alimentar e nutricional; capacitação, geração de renda, organização social e preservação e recuperação ambiental; processo de articulação intersetorial para o planejamento integral e participativo das ações nos territórios[7].

Trata-se de um programa com governança participativa, contando com um comitê local em cada território, um fórum que reúne todos os comitês e o grupo gestor da prefeitura, contando com dez secretarias e órgãos. Demonstrando a intersetorialidade, o Grupo Gestor é formado pela SMSAN (coordenação), SMMA, Serviço de Limpeza Urbana (SLU), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), SMED, Secretaria Municipal de Saúde (SMSA), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Subsecretaria de Direitos de Cidadania (SUDC) e Coordenação Regional Norte. Além disso, o programa tem parcerias com as Instituições de Ensino Superior para fomento de pesquisas e projetos de extensão e produção do conhecimento. Articula-se ainda ao Pró-Izidora (apresentado abaixo), sob responsabilidade da SMPU e da Urbel. O gestor do programa, membro da equipe da SMSAN, afirma:

> O programa Território Sustentáveis é uma ação bastante inovadora, porque ele surge muito em diálogo com a sociedade civil, começa em 2017, no começo da gestão, da consolidação da criação da Susan. Então a gente tenta trazer essa visão de fato de um território sustentável, ele parte tanto da produção de alimentos, mas também da questão ambiental, da educação, de pensar a comercialização, então a gente também direciona, a gente apoia, está previsto atualmente um plano de comercialização para essas unidades produtivas, então é um programa que ele traz essas ações para de fato a gente superar mesmo toda essa situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e com um acompanhamento mais sistemático com esses espaços de participação (Gestor do programa Territórios Sustentáveis, entrevista concedida em 06/05/22).

Parte da produção desses territórios é comercializada nas feiras promovidas pela prefeitura, como a feira de Agricultura Urbana, ação que, por sua vez, coloca a SMSAN e a SMPU em diálogo.

Outra ação pública inovadora em termos de planejamento urbano, incluindo questões ambientais e de SAN em Belo Horizonte, é o Pró-Izido-

[7] Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/programa-territorios-sustentaveis#:~:text=Atualmente%2C%20o%20programa%20realiza%20a%C3%A7%C3%B5es,Mangueiras%20e%20a%20Vila%20Cemig. Acesso em: 19 abr. 2024.

ra. Trata-se de um conjunto de ações desenvolvido pela prefeitura em áreas de ocupação, com população em situação de vulnerabilidade social e estratégico no que concerne à preservação ambiental e enfrentamento de mudanças climáticas. A região da Izidora, a maior ocupação urbana da América Latina, com seu histórico de conflito fundiário e resistência dos moradores, tornou-se emblemática em termos da construção de novas políticas de planejamento urbano em Belo Horizonte, tendo um caráter mais participativo e alinhado à pauta da justiça social e ambiental. O Pró-Izidora destaca-se ainda por estar sob responsabilidade da SMPU e ser um programa intersetorial e interdisciplinar por excelência. A SMPU apresenta o Plano de Urbanização Sustentável da Izidora como:

> o primeiro plano de urbanização para um assentamento precário em Belo Horizonte que traz a resiliência urbana como tema central, pautando a urgência de desmistificar o debate climático e alcançar soluções práticas, além de compreender que o conflito socioambiental que ali se apresenta é também o reflexo de um modelo de urbanização que não pode mais ser reproduzido[8].

O plano de ação prevê, entre as ações relacionadas à SAN, o incentivo à implantação de feiras integradas ao ciclo produtivo da agricultura urbana do próprio território; a implantação de espaços livres de uso público, de sistemas agroflorestais e de cultivos agroecológicos com fins de geração de emprego renda no âmbito das ações de recuperação ambiental comunitária. A área foi incluída no Plano Diretor do município e, após estudos visando o planejamento da ocupação, passou pelo processo de regularização fundiária e encontra-se em fase de implantação de programas de urbanização e desenvolvimento sustentável, recuperação ambiental, geração de renda, entre outros. As ações contam com apoio técnico e financeiro de organizações internacionais como a ONU-Habitat, e há a negociação de um empréstimo pela prefeitura de BH com o Banco Mundial em torno de 1 bilhão de reais para sua viabilização[9].

As ações referentes à agricultura urbana e SAN no âmbito do Pró-Izidora ocorrem a partir do Programa Territórios Sustentáveis, com um forte viés de planejamento urbanístico, como destacado pelo gestor do programa:

---

[8] Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/pro-izidora/plano-de-urbanizacao. Acesso em: 19 abr. 2024.

[9] Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-de-bh-recebe-terreno-onde-esta-ocupacao-izidora. Acesso em: 19 abr. 2024.

> No caso do programa Territórios Sustentáveis, a gente atua na Izidora, que está passando para um processo de planejamento urbanístico, então tem um plano de urbanização sustentável da Izidora e o nosso trabalho, desde o começo desse diálogo com a SMPU, é identificar, delimitar áreas, tanto para áreas prioritárias, para conservação ambiental mais conciliada com a produção de alimentos, então vai ser consolidado também esse planejamento (Gestor do programa Territórios Sustentáveis, entrevista concedida em 06/05/22).

Gestores da prefeitura no momento da pesquisa reconhecem a inovação conceitual e institucional de certas ações, mas também apontam que certo nível de atuação intersetorial e de inserção da pauta da alimentação no planejamento urbano estavam presentes desde os anos 1990, como afirma a entrevistada:

> Desde 2017, a pauta do planejamento urbano tem sido prioritária para a segurança alimentar em Belo Horizonte. Eu não tenho dúvidas de que na década de 90 esse diálogo aconteceu, porque inclusive o CEVAE, inicialmente, foi um programa coordenado pela política urbana [...] dentro de uma discussão mais geral de urbanização de áreas, de vilas e favelas na cidade. Então, tinha um diálogo, um diálogo a partir de um determinado projeto, não tinha uma conceituação em termos de cidade, mas tinha uma semente ali colocada na discussão de que no planejamento urbano de áreas vulneráveis é necessário considerar estratégias de produção de alimentos na cidade, mesmo que de forma pontual, mesmo que ainda seja uma grande reflexão (Gestora da SMSAN, entrevista concedida em 12/04/22).

Apesar de apontar certa continuidade entre as políticas dos anos 1990 e as atuais, a gestora destaca as especificidades do momento atual, inclusive a maior incidência dos pactos internacionais, como o Pacto de Milão e, principalmente, o convênio com o ICLEI – principal associação mundial de governos locais e subnacionais dedicada ao desenvolvimento sustentável –, como motivadores das inovações em termos de políticas de planejamento urbano integradas à problemática da segurança alimentar e nutricional:

> É no momento histórico em que as questões relacionadas com o clima, com a resiliência das cidades, com as diretrizes do desenvolvimento sustentável, com os ODS, com os pactos internacionais que Belo Horizonte, apesar de ser uma capital, um município, tem uma característica de internacionalização [...]. Então, os pactos e cooperações internacionais também foram muito importantes para o nosso diálogo interno e para a nossa reconstrução, nosso reposicionamento. [...] O ICLEI influenciou no desenvolvimento da pauta do planejamento urbano, integrando a questão da sustentabilidade, cidades inteligentes, mas a segurança alimentar não era tão forte, o que se tornou a partir da articulação com a prefeitura desde 2017. Então houve uma troca entre a trajetória de políticas alimentares de BH com a articulação em torno do planejamento urbano e sustentabilidade do ICLEI (Gestora da SMSAN, entrevista concedida em 12/04/22).

Apesar da existência de políticas inovadoras, como o Pró-Izidora, e mesmo do pioneirismo de ações como o CEVAE, a inserção da questão da SAN no planejamento urbano em Belo Horizonte e os mecanismos de participação e controle social podem ser considerados como ainda em processo de institucionalização, dada a composição e ações de espaços de deliberação, bem como o conteúdo de normativas municipais. Outro ponto a ser considerado é a relevância da utilização de métricas de avaliação do ambiente alimentar comunitário (desertos e pântanos alimentares) e seu uso como uma ferramenta de identificação e melhor articulação à implementação de programas e políticas de SAN em locais com menor disponibilidade e acesso aos alimentos saudáveis (Honório, 2023).

A Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (CAISAN) é um espaço importante, enquanto visa promover a articulação e a integração dos órgãos, entidades e ações da administração pública municipal afetos à área de SAN. Ainda que em sua composição não esteja evidente a integração com o setor de planejamento urbano, a CAISAN é responsável pela elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que prevê ações de SAN integradas à temática do planejamento urbano (Belo Horizonte, 2022). Chama a atenção que o principal setor no poder público municipal em Belo Horizonte responsável pelas políticas urbanas e pelo planejamento do uso e destinação dos espaços da cidade, a Secretaria Municipal de Política Urbana, especificamente a Subsecretaria Municipal de Planejamento Urbano (SUPLAN), está ausente de espaços consultivos e deliberativos relacionados à SAN, como a CAISAN e também o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN). Contudo, o COMUSAN tem se mostrado um espaço importante de diálogo intersetorial, como afirma o representante da SMSAN no conselho:

> A gente tem colocado recentemente para melhorar o diálogo em forma de gestão, então toda plenária, a subsecretaria, a SUSAN, em diálogo com as outras secretarias, porque a pauta de Segurança Alimentar ela é intersetorial, a gente apresenta esses informes do que tem sendo feito e os conselhos, os conselheiros de modo geral, eles selecionam esses informes e são discutidos nas comissões (representante da SMSAN no COMUSAN, entrevista concedida em 06/05/22).

Um dos principais instrumentos de planejamento das ações de SAN no município, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2022-2025), aponta um diálogo com o planejamento urbano, especificamente em seu Eixo 2, relativo ao Desenvolvimento Sustentável e Fortaleci-

mento da Agricultura Familiar. Esse eixo está alinhado à Diretriz 2, que se refere à promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Nota-se a importância dada à descentralização e à distribuição de programas, ações e equipamentos de SAN, como espaços de comercialização e de produção da agricultura urbana, em todas as regiões da cidade, especialmente em áreas socialmente vulneráveis (Belo Horizonte, 2022). Nesse sentido, destaca-se a articulação do plano com o Programa Territórios Sustentáveis, sob responsabilidade da SMSAN.

Os principais instrumentos legais referentes ao planejamento urbano em Belo Horizonte, o Plano Diretor, o Plano de Metas 2021-2024 e o PDDI da região metropolitana, não demonstram uma articulação maior com a pauta de SAN. O Plano Diretor sequer menciona diretamente a questão da SAN (Belo Horizonte, 2019). Por sua vez, no Plano de Metas 2021-2024, o tema da SAN está presente na área de resultados "Proteção Social, segurança alimentar e esportes". Nesse plano, a SAN aparece associada às políticas de assistência social, destinadas sobretudo à população mais vulnerável. Entre as metas propostas, aquelas que demonstram uma maior articulação entre SAN e planejamento urbano são as metas b) e c), referentes à ampliação das unidades produtivas coletivas/comunitárias e ao Programa Cozinhas Comunitárias, respectivamente, ambas sob responsabilidade da SMSAN. Pode-se dizer que as metas b) e c) dialogam com a questão do planejamento urbano, enquanto preveem ações de apoio à agricultura urbana e de atendimento ao DHAA em áreas vulneráveis (Belo Horizonte, 2021).

O município de Belo Horizonte é a capital do estado e parte de uma região metropolitana composta por 34 municípios. Assim, foi analisado também o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI). O PDDI demonstra ser o documento oficial com um maior aprofundamento da discussão sobre a produção e o acesso aos alimentos na cidade, o que se deve à sua construção participativa a partir do processo de macrozoneamento da região metropolitana (Almeida, 2016). Segundo um dos gestores da SMSAN, que participou desse processo, foi um momento importante, culminando inclusive com a criação do Sistema Participativo de Garantia – SPG metropolitano[10].

[10] Método de certificação de produtos orgânicos baseado na responsabilidade coletiva e solidária entre os membros do sistema, que incluem produtores, consumidores, técnicos e outros

No PDDI, a SAN aparece no eixo Seguridade, o qual inclui desde questões relacionadas à assistência social até a segurança pública. O documento relaciona mais diretamente a questão da SAN ao planejamento urbano quando propõe *fomentar práticas de agricultura urbana, através da promoção de programas e projetos de intervenção no campo da agroecologia, da economia popular solidária, da segurança alimentar e nutricional e do planejamento urbano* (Minas Gerais, 2011, p. 629).

O documento apresenta a Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar, que propõe programas e políticas voltados para a produção, o abastecimento e o consumo alimentar para articular as áreas rurais e urbanas, além de fortalecer o quadro institucional existente. Em termos de articulação com outros eixos ou políticas do PDDI, o documento propõe uma articulação com ações nos eixos Sustentabilidade, Seguridade, Acessibilidade, Urbanidade e Institucionalidade. Cinco programas estão associados à Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (PMISAN): Apoio às Atividades Rurais, Apoio às Atividades de Abastecimento, Agricultura Urbana, Promoção do Consumo Alimentar Saudável e Promoção da Qualidade de Vida no Meio Rural.

O Programa Metropolitano de Agricultura Urbana (AU) dialoga mais diretamente com o planejamento urbano enquanto pontua que as práticas de AU favorecem a criação de espaços públicos de "cooperação e embrionários de elementos fundamentais para se pensar o futuro das cidades e da RMBH" (Minas Gerais, 2011, p. 609). Além disso, reconhece o campo da AU como espaço de articulação de diversos agentes da sociedade civil organizada. Em termos da institucionalidade, esse programa se constitui a partir da coordenação da Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SEAPA), ou seja, no âmbito da política agrícola do estado, contando com participação da sociedade civil, principalmente por meio do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA-MG) e associações de AU metropolitanas.

O documento reconhece a necessidade de maior integração com o planejamento urbano e aponta que *a experiência acumulada em intervenções sobre AU indica que a sua inserção somente em políticas sociais é insuficiente para seu desenvolvimento, fazendo-se necessário sua inserção em políticas de planejamen-*

interessados. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/arquivos-publicacoes-organicos/sistema_participativo.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

to e gestão territorial (Minas Gerais, 2011, p. 634). Em termos de instrumentos de política para a implementação do programa, o documento recomenda, entre outros aspectos, inserir a AU nos Planos Diretores Municipais e outros instrumentos de política urbana (Minas Gerais, 2011, p. 635).

Outro documento analisado foi a Lei 10.175, que Institui a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática. Nessa lei, a questão da SAN e do abastecimento não aparece diretamente. Entre as estratégias de adaptação de mitigação, bem como nos objetivos propostos, há uma ênfase na questão da energia, da mobilidade urbana, da destinação de resíduos e das áreas verdes. Em relação ao uso do solo, mencionam-se a requalificação e a recuperação de áreas degradadas, sem mencionar explicitamente o papel da AU e da agroecologia para esses fins (Belo Horizonte, 2011).

O documento que define objetivos, metas e ações para o enfrentamento das mudanças climáticas, o Plano Local de Ação Climática (PLAC), trata especificamente de ações relativas à agricultura urbana, propondo como meta até 2030 fortalecer a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana (Belo Horizonte, 2022). O PLAC é de responsabilidade do Comitê Municipal de Mudanças Climáticas (CMMCE), que tem em sua composição secretarias e subsecretarias do município, como a SMSAN, a SMPU, a SUPLAN, além da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), órgãos do estado, da sociedade civil e do meio acadêmico, demonstrando um aspecto mais intersetorial das ações nesse âmbito. O PLAC foi construído ainda em parceria com o ICLEI e prevê:

> fomentar a transformação de terrenos em hortas urbanas, através de incentivos fiscais ou solicitando a utilização de terrenos públicos sem destinação definida; ampliar o programa de agricultura familiar, com vistas a aumentar a abrangência da ação e o acesso à população vulnerável (Belo Horizonte, 2022).

Entre as subações destaca-se o mapeamento e destinação de terrenos públicos ociosos de interesse, vazios urbanos e áreas remanescentes de obras com potencial para transformação em Unidades Produtivas Coletivas e Comunitárias de alimentos agroecológicos, incluindo as Agroflorestas Urbanas, o que dialoga diretamente com ações de planejamento urbano, pensando a questão do espaço vivido na cidade. Entre as metas do PLAC, prevê-se ainda implementar agroflorestas em áreas localizadas em desertos ou pântanos alimentares, que demonstram uma maior preocupação com a questão do abastecimento no espaço urbano. Além disso, o plano menciona a SAN como um cobenefício na implementação da Política Municipal de Segurança Hídrica.

Considerações finais

Existem ações concretas no município de Belo Horizonte desde a década de 1990, representadas pelo pioneirismo dos Centros de Convivências Agroecológicos – CEVAES – e mais recentemente pelas Unidades Produtivas Institucionais e Comunitárias e pelo Programa Territórios Sustentáveis. Esses programas e ações demonstram a preocupação de um ordenamento territorial integrado com o planejamento urbano e apontam para a materialidade do Direito à Cidade proposto por Lefebvre (2018). O autor reforça a importância da sociedade considerar as cidades como territórios de disputas entre propostas e construções democráticas por diferentes interesses representados pelo capital, pela especulação imobiliária, pelos movimentos sociais, pesquisadores/as, terceiro setor, gestores públicos e formuladores de políticas públicas.

Em relação aos programas e ações previstos pela SMSAN, a agricultura urbana de base agroecológica destaca-se como sendo um elo entre as políticas alimentares e o planejamento urbano no município. A incorporação dessas conexões pelos gestores e formuladores de políticas públicas de alimentação, pela academia e pelas organizações e movimentos urbanos, por sua vez, é fundamental para fomentar a garantia do DHAA. Em consonância, em torno da pauta da agricultura urbana é possível articular discussões importantes para a garantia do Direito à Cidade, como previsto no Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), e promover sistemas alimentares mais sustentáveis e justos, bem como atuar na pauta das mudanças climáticas, ampliar a participação popular e a gestão democrática no espaço urbano.

Como desafios para a consolidação da institucionalização das políticas intersetoriais da SMSAN – secretaria responsável por alinhar e consolidar a temática de alimentação no município – e os outros setores de planejamento urbano e meio ambiente, a análise dos documentos mostrou a ausência da pauta de SAN nos principais documentos que ordenam o planejamento urbano. Além da institucionalização, há o desafio da implementação, que implica a capacidade dos setores da burocracia pública envolvidos em termos de recursos financeiros e de pessoal.

Por fim, a exigibilidade do DHAA e do Direito à Cidade concretiza-se pela participação social e pelo diálogo de diferentes saberes, assim como pela conformação de redes de interesses comuns em busca de sistemas alimentares resilientes, sustentáveis e justos. Políticas públicas e ações coleti-

vas são essenciais para o fortalecimento e autonomia das comunidades urbanas em prol de um território que favorece melhor acesso à vida digna, sendo as cidades acessíveis a todos e todas.

Referências

ALENCAR, V. G. de S. L.; ORNELAS, G. M.; COSTA, H. S. de M. Planejar para alimentar as metrópoles: a incorporação da agricultura e da agroecologia no planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Revista Política e Planejamento Regional (RPPR-RJ)*, v. 7, n. 3, p. 285-309, set./dez. 2020. ISSN 2358-4556.

ALMEIDA, D. A. O. *Isto e Aquilo:* agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 438f. Tese (Doutorado em Organização do Espaço) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2016.

ALMEIDA, D. A. O. *et al*. Food Security and Land-Use Conflicts Within Regional Planning: The Recent Experience of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, Brazil. In: THORNTON, A. *Urban Food Democracy and Governance in North and South*. 1. ed. London: Springer International Publishing, 2020. v. 1, p. 231-247 (International Political Economy Series).

ARANHA, A. *Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania:* a experiência do município de Belo Horizonte – 1993/1999. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000.

ARAÚJO, M. L. de; PESSOA, M. C.; HONÓRIO, O. S.; SCHUBERT, M. N.; SCHNEIDER, S.; GRISA, C. Dinâmicas de abastecimento nos sistemas alimentares em Belo Horizonte. *Confins* [*on-line*], 59 | 2023, postado em 30 junho 2023, consultado em 25 outubro de 2023. Disponível em: http://journals.openedition.org/confins/52625. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.52625.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 10.175*, de 6 de maio de 2011. Institui a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática. Belo Horizonte, MG: Prefeitura de Belo Horizonte, 6 maio 2011. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/lei10175.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 11.181*, de 8 de agosto de 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 8 ago. 2019. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-belo-horizonte-mg. Acesso em: 22 out. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Plano de metas 2021-2024*. Belo Horizonte, MG, 2021. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/planejamento-e-orcamento/plano-de-metas_compressed.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte 2022-2025*. Belo Horizonte, MG: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania; Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, 2022. 70 p. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2023/ii-plamsan_2022.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura Municipal. *Plano de Ação Climática de Belo Horizonte – PLAC-BH*. Belo Horizonte, MG: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2022. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/placfinal.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. *Lei n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

CHAPPELL, M. J. *Beginning to end hunger: food and the environment in Belo Horizonte, Brazil and beyond*. Oakland, California: University of California Press, 2018.

COSTA, H. S. de M.; DE ARAÚJO, M. L.; NARDINI P. C. C. Pensar a Região e seus temas integradores — Tema Integrador 6: Urbanização e natureza agriculturas na RMBH. In: LIBÂNIO, C. A. (org.). Guia da cidadania e identidade metropolitana na RMBH. *Belo Horizonte: Favela é Isso Aí: Casa do Beco*, p. 247-253, 2018. Disponível em: https://www.favelaeissoai.com.br/wp-content/uploads/2020/11/guia-cidadania-eidentidade-web.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

COSTA, H. S. de M.; DE ARAÚJO, M. L.; ALMEIDA, D. A. de O. Ambiente Alimentar, Direito à Cidade e Direito Humano à Alimentação Adequada. In: MENDES, L. L.; PESSOA, M. C.; COSTA, B. V. de L. (org.). *Ambiente Alimentar:* saúde e nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro, 2022. p. 53-60.

FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World*. FAO, 2023. Disponível em: https://www.fao.org/publications/home/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/en.

IPES-FOOD. *What makes urban food policy happen?* Insights from five case studies. IPES-Food, 2017. Disponível em: https://ipes-food.org/_img/upload/files/Cities_full.pdf.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. *Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2019. Disponível em: http://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. *Food security and nutrition:* building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2020. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8357b6eb-8010-4254-814a-1493faaf4a93/content. Acesso em: 27 out. 2025.

HONÓRIO, O. S. *Desertos e pântanos alimentares:* uma avaliação conceitual, metodológica e ecológica. https://www.repositorio.ufop.br/items/d4a93f23-7c24-4e60-821f-cf379b6fed97: Universidade Federal de Ouro Preto, 2023.

KANTER, R.; WALLS, H. L.; TAK, M. *et al*. A conceptual framework for understanding the impacts of agriculture and food system policies on nutrition and health. *Food Sec*, 7, p. 767-777, 2015.

KASPER, C.; BRANDT, J.; LINDSCHULTE, K.; GISEKE, U. The urban food system approach: thinking in spatialized systems. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 41(8), p. 1.009-1.025, 2017. https://doi.org/10.1080/21683565.2017.1334737.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2008 (1968).

LOPES, A. C. S.; MENEZES, M. C. de; ARAÚJO, M. L. de. O ambiente alimentar e o acesso a frutas e hortaliças: "Uma metrópole em perspectiva". *Saúde e Sociedade*, v. 26, n. 3, p. 764-773, 2017. DOI: 10.1590/S0104-12902017168867.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte:* Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. Volume 3. Belo Horizonte, MG, 2011. Relatório Final.

PAULA, N. F. de; PAULA, N. M. de; BUENO, R. E. Iniquidades e promoção pública de ambientes alimentares saudáveis na cidade de Curitiba, Brasil. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas/SP, v. 28, n. 00, p. e021027, 2021. DOI: 10.20396/san. v28i00.8663749.

PROUST, A.; COUTINHO, M. N. A agricultura urbana em São Paulo e Belo Horizonte: Uma proposta de abordagem das relações urbano-rural no contexto metropolitano. *Confins* [*on-line*], 59 | 2023, postado em 30 junho 2023, consultado em 25 de outubro de 2023. Disponível em: http://journals.openedition.org/confins/52590. DOI: https://doi.org/10.4000/confins.52590.

ROSA, A. A. C.; GUARNIERI, J. C.; TORICELLI, R. C.; SPERANDIO, A. M G.; FAVERO, E.; FRANCISCO FILHO, L. L. Planejamento urbano e políticas públicas saudáveis: um relato de experiência. Intellectus. *Revista Acadêmica Digital da Faculdade de Jaguariúna*, v. 4, p. 49-63, 2015.

UFMG/Pucminas/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2011.

UFMG. Processo de revisão – Plano Diretor – Vespasiano. *Produto 8:* Proposta de estrutura territorial de Vespasiano. Belo Horizonte, 2018.

SPERANDIO, A. M. G.; FRANCISCO FILHO, L. L.; MATTOS, T. P. Política de promoção da saúde e planejamento urbano: articulações para o desenvolvimento da cidade saudável. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1.931-1.938, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.10812016. Acesso em: 10 set. 2023.

A construção do III Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional e Agroecologia de Contagem – Minas Gerais: 2025-2029

Melissa Luciana de Araújo
Maria Aparecida Rodrigues de Miranda
Milene Cristine Pessoa
Olivia Souza Honório

Introdução

Na gestão pública brasileira, os planos municipais constituem instrumentos centrais de planejamento e organização da ação estatal, sendo fundamentais tanto para a concretização da democracia participativa quanto para a operacionalização das políticas públicas nos territórios. Em diversos setores, como na educação, saúde, assistência social, defesa civil, saneamento, meio ambiente, habitação e planejamento urbano, a elaboração de planos é também condição para que estados e municípios acessem recursos financeiros da União. Esses instrumentos orientam a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas em períodos determinados, estruturando prioridades, metas e estratégias governamentais (Brasil, 2017).

Os planos nacionais, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional (SAN) são instrumentos legais de planejamento, organização e monitoramento da Política de SAN, como previsto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que visa à concretização e consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (Brasil, 2006). Esse instrumento visa também à garantia e à exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, como previsto na Constituição brasileira (Brasil, 2010).

Esses planos, assim como suas atualizações, são instrumentos que fortalecem as capacidades estatais de SAN nos territórios, na medida em que sua construção exige e simultaneamente desenvolve habilidades de diagnóstico, coordenação intersetorial e planejamento participativo. A literatu-

ra sobre capacidades estatais identifica duas dimensões interdependentes e essenciais para a efetividade das políticas públicas: i) técnico-administrativa, que envolve a estruturação burocrática, a gestão por evidências e competência institucional para formular e implementar políticas e ii) político-relacional, que compreende articulação com diferentes atores, a negociação intergovernamental e a mobilização da sociedade civil (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Abulatif; Oliveira, 2024; Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024). Ambas as dimensões são consideradas essenciais para a concretização do DHAA no âmbito local.

Ainda em relação às capacidades estatais de SAN, a segurança alimentar e nutricional é, por natureza, uma política que transcende setores e requer visão ecossistêmica e pactuação contínua entre as diferentes secretarias e subsecretarias correlatas à pauta da alimentação, como definido na LOSAN (Brasil, 2006). As elaborações e execuções de planos municipais de SAN, que são uma das dimensões da concretização da política de SAN, devem ser ferramentas estratégicas – vivas, dinâmicas e intersetoriais – capazes de orientar a ação do poder público e fortalecer a articulação – dimensão político-relacional das capacidades estatais – entre todas as áreas de governo que possuem interface com o DHAA e a garantia da SAN (Brasil, 2006, 2010).

Apesar de sua relevância, existem poucas publicações que tratam das experiências vivenciadas e reflexões ao longo do processo de diagnóstico, elaboração, implementação e monitoramento dos planos de SAN nos municípios e estados brasileiros, especialmente a sua relação com as capacidades estatais de SAN. Nessa perspectiva, a elaboração de um plano municipal de SAN pode ser compreendida como um exercício e uma expressão de capacidade estatal: ao mesmo tempo em que pressupõe estruturas institucionais e atores comprometidos com a agenda, seu processo de construção participativo fortalece essas mesmas capacidades ao longo do tempo (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

Diante dessas lacunas, este capítulo visa apresentar o processo de elaboração e publicação do terceiro plano municipal de segurança alimentar nutricional e agroecologia – III PLANSANA (2025-2029) do município de Contagem, localizado na região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e apontar reflexões referentes à sua convergência com as capacidades estatais das políticas alimentares, que são objeto de reflexão principal deste livro. A metodologia adotada foi um relato de experiência com obser-

vação participante, uma vez que as autoras compuseram a equipe dos responsáveis pelo processo de elaboração e publicação do III PLANSANA. Ademais, o capítulo também contou com consulta a documentos oficiais, como leis, decretos, portarias, planos municipais de outros setores do município e os anteriores de SAN (2012-2017; 2017-2022), relatórios de conferências de SAN e dados secundários de plataformas de acesso público governamentais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE cidades; Plataforma Decide; Dados da Secretaria Municipal de Contagem e Dados dos estabelecimentos que comercializam alimentos da Secretaria Estadual de Fazenda de Minas Gerais) (Contagem, 2025).

O capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A próxima seção refere-se à caracterização geral do município, bem como à sua trajetória política nas últimas décadas. A terceira seção trará um histórico e o diagnóstico atual da SAN no município. A seguinte apresentará o processo de construção do III PLANSANA. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Caracterização do município de Contagem e a sua trajetória política

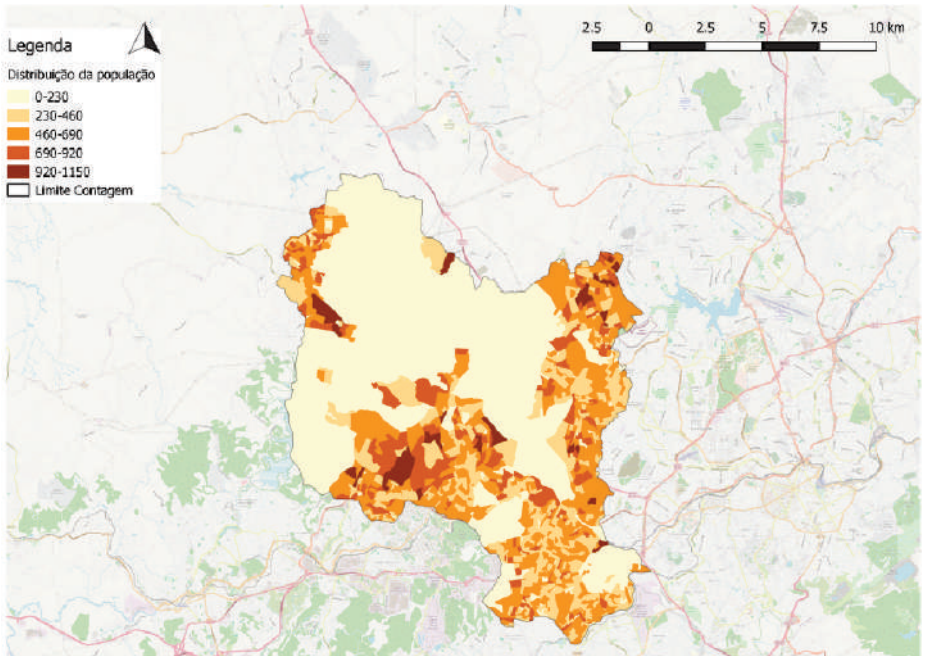
O município de Contagem, fundado em 30 de agosto de 1911 (114 anos), teve sua origem no posto de fiscalização instalado pela coroa portuguesa no início do século XVIII (por volta de 1716), conhecido como Contagem das Abóboras[1]. A partir da década de 1940, um forte investimento do governo mineiro, com o intuito da recuperação econômica de Minas Gerais, declara utilidade pública 279 hectares do território do município para a construção da região reconhecida como Cidade Industrial. Ao longo dos anos, essa região destacou-se pela instalação de indústrias e empresas de diferentes segmentos – setores metalúrgicos; indústria de alimentos; transporte; setor automobilístico; centros de distribuição entre outros – com inúmeros desafios em relação à expansão demográfica repentina. Alguns desses desafios foram a falta de moradia, transporte, educação e saúde. Atualmente (fevereiro de 2026), o município tem buscado um processo de

[1] No seu território às margens do Ribeirão das Abóboras eram contadas e taxadas cabeças de gado, mercadorias e pessoas escravizadas que transitavam em direção à região das minas de ouro, dando origem ao arraial e, posteriormente, à cidade.

transição que visa à integração entre o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida, tendo como prioridade o desenvolvimento econômico, a educação e as mudanças sociais (Contagem, 2025).

A cidade está localizada na macrorregião sudeste do Brasil e compõe a região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, a 21 km de distância da capital do estado de Minas Gerais, com uma extensão territorial de 195 km². Faz limite com Belo Horizonte, Betim, Ibirité, Esmeraldas e Ribeirão das Neves (Figura 01). Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Contagem contava com 621.863 habitantes, sendo a terceira cidade mais populosa do estado de Minas Gerais. A renda mensal média da população em trabalho formal foi de 2,4 salários-mínimos – SM, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é de 0,756 (Brasil, 2022), o que representa uma classificação de IDHM[2] alto.

Figura 01: Município de Contagem, Minas Gerais, Brasil, 2025



Fonte: Honório, 2025.

[2] O IDHM é um índice composto de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros que se baseia em três dimensões: renda, educação e longevidade. Esse indicador varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano (UNDP, 2026).

Quanto ao Plano Diretor Municipal, a atualização mais recente foi no ano de 2023 pela Lei Complementar nº 362 (Contagem, 2023), sendo o solo classificado em 70% de zoneamento urbano e 30% de zoneamento rural. Importante destacar que o documento do plano diretor anterior ao atual, do ano de 2006 – Lei Complementar 33 (Contagem, 2006), não apresentava menção aos conceitos de SAN; direito humano à alimentação adequada; agricultura; agricultura urbana; alimentação; alteração climática; sistemas alimentares; ambientes alimentares; agroecologia; segurança alimentar e soberania alimentar. Já o termo meio ambiente foi citado oito vezes no documento e saúde cinco vezes, mas com menções relacionadas a equipamentos, programas e ações da gestão pública, sem convergência direta com a SAN.

No plano atual, os termos que aparecem com maior frequência são: meio ambiente (21 vezes); agricultura (11 vezes); saúde (nove vezes); agricultura urbana (sete vezes). Os termos alimentação e SAN são citados seis vezes; agroecologia, quatro vezes; segurança alimentar, duas vezes e direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar, uma vez. Esses termos são utilizados em propostas de políticas, ações e programas que visam, por meio do uso do zoneamento rural e pelos programas e ações da política de SAN existentes no município, melhorar o acesso e disponibilidade de alimentos *in natura* e minimamente processados, bem como contribuir para o desenvolvimento econômico local. Existe também um reconhecimento da integração de diferentes setores, como o do meio ambiente, da saúde, do desenvolvimento social e do desenvolvimento rural com a pauta da SAN. Por outro lado, não existe menção aos termos sistemas alimentares, ambientes alimentares e alteração climática (Contagem, 2023).

O município tem ações alimentares descentralizadas em oito distritos sanitários (Sede, Eldorado, Ressaca, Nacional, Petrolândia, Riacho, Industrial e Vargem das Flores). Dentre essas ações, destaca-se a implementação de programas e ações de SAN voltadas para: i) o consumo imediato dos alimentos – restaurantes e cozinhas comunitárias; ii) a disponibilidade e o acesso aos alimentos – fomento à agricultura urbana de base agroecológica e as feiras de agricultura urbana; iii) o combate ao desperdício de alimentos – banco de alimentos; e iv) ações de educação alimentar e nutricional – transversal em todos os equipamentos, programas e ações.

No tocante à trajetória política do município, dois grupos políticos destacam-se em função de seu tempo de permanência na gestão. Nas déca-

das de 1970 a 1990, o município foi governado por Newton Cardoso (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) durante três mandatos (1973-1977; 1983-1986; 1997-1998 – mandatos incompletos para concorrer a outros cargos públicos). A sua gestão foi marcada pelo processo de industrialização, grandes obras de expansão urbana, infraestrutura e assistência pública. Em 2004, Marília Campos (Partido dos Trabalhadores – PT) assumiu a gestão, marcando uma ruptura com os grupos políticos tradicionais da cidade (Soares, 2011). A gestora foi reeleita em 2008 e voltou a ganhar as eleições em 2020 e 2024, totalizando quatro mandatos, cujas gestões foram focadas em políticas públicas sociais, participação popular e desenvolvimento urbano (Campos, 2014). Além do MDB e do PT, incluem-se no cenário político do município outros partidos políticos como: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Democrata Trabalhista – PDT e mais recentemente Partido Liberal – PL, União, Republicanos e outras legendas. A entrada de novos grupos políticos demonstra a presença de forças partidárias tradicionais e um processo de novas ideologias políticas ao longo do tempo no município.

Considerando a importância do diagnóstico situacional para a construção de um plano municipal, a próxima seção apresenta os principais resultados do trabalho realizado pela equipe de técnicos, pesquisadores, sociedade civil e militantes da temática na sistematização de informações.

2. A organização institucional, as políticas alimentares e o diagnóstico da SAN em Contagem

A política de SAN teve seu início na gestão do governo de Marília Campos (PT) (2005-2012) em consonância com as diretrizes do governo federal no período de 2003 a 2016. Naquele contexto, havia um ambiente favorável à institucionalização do tema nos municípios com oferta de editais públicos voltados à implementação de equipamentos de SAN, além de incentivos à mobilização e à estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN em todo o país. Nessa época, foram criados em Contagem o Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Nutricional Sustentável de Contagem – COMSAN – e o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – FUMSAN.

Outro marco importante no fortalecimento das capacidades estatais (Gomide; Pereira; Machado, 2017) para as políticas de SAN foi a elabora-

ção e implementação da Lei nº 4.276/2009, que institui o SIMSANS, o qual representa o SISAN no âmbito do município. Essa lei instituiu formalmente a política de SAN, reconheceu os pilares do sistema (tais como conselho de SAN-controle social, conferências de SAN, plano municipal de SAN, FUMSAM) e legitimou programas de SAN no município, nas áreas de fornecimento de alimentação preparada, nutricionalmente balanceada e de baixo custo; abastecimento e complementação alimentar; agricultura urbana, periurbana e familiar; educação alimentar e nutricional (Contagem, 2009). Em 2009, também foi criada a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Abastecimento no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, transformada em Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia em 2023, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Segurança Alimentar.

Ao longo desse percurso, Contagem elaborou dois planos de segurança alimentar e nutricional (I PMISANS – 2012-2017; II PMISANS – 2017-2022), realizou duas conferências de SAN e estruturou os programas e as ações de SAN que atualmente estão distribuídos em quatro dimensões integradas, sendo elas: i) abastecimento e complementação alimentar com a presença do banco de alimentos, que visa a ações de combate ao desperdício de alimentos e distribuição gratuita para a rede socioassistencial cadastrada; ii) agricultura urbana e familiar, com o Centro de Agricultura Urbana e Familiar – CMAUF, que oferta ações de capacitação, experimentação e disseminação das práticas de agricultura urbana e familiar agroecológica no território; iii) acesso à alimentação saudável, representada por três restaurantes populares, sete cozinhas comunitárias e alimentação escolar; e iv) educação alimentar, nutricional e agroecologia, que atua na realização de palestras, cursos, capacitações e oficinas voltadas para a promoção da alimentação adequada e saudável, combate ao desperdício de alimentos, fortalecimento da agricultura urbana e familiar agroecológica e incentivo a práticas sustentáveis, integrando as áreas saúde, cultura, meio ambiente, educação e segurança alimentar (Contagem, 2025).[3]

[3] É importante ressaltar que a execução da política de SAN no município ocorre por meio de estrutura de parceria público-privada realizada pela contratação de Organização da Sociedade Civil – OSC. Esse modelo de execução indireta impõe desafios à continuidade e institucionalização da política, uma vez que a dependência de contratos e editais pode fragilizar a memória institucional e a capacidade técnica própria do município (Zimmermann; Grisa; Aranha, 2024).

Dentre os principais programas e ações de SAN vigentes destacam-se os restaurantes populares, localizados em Ressaca, Eldorado e Nova Contagem – áreas de grande circulação de trabalhadores (Ver Imagem 01, que apresenta a distribuição espacial dos mesmos). Em 2025, as refeições eram comercializadas pelo valor de R$ 8,00 reais. O almoço era oferecido em bandejas e servido no próprio local, com a disponibilidade de refeitórios para os usuários. O equipamento também conta com a opção de comercialização do marmitex para consumo em domicílio no valor de R$ 10,00. Para os usuários do Bolsa Família cadastrados no CadÚnico com renda per capita de até ½ salário-mínimo, o valor da refeição atual é de R$ 4,00. Na unidade do restaurante de Nova Contagem é oferecido também o jantar, com custo em 2025 de R$ 3,00. Quanto ao acesso dos usuários, é livre durante o horário de funcionamento, de segunda a sexta-feira, de 10:30 às 14:00 (para o almoço) e no horário das 17:00 às 19:00, para o jantar, sem necessidade de cadastro prévio (Contagem, 2025).

Nas cozinhas comunitárias são oferecidas refeições nutricionalmente balanceadas, preparadas nos restaurantes populares e posteriormente transportadas para distribuição. As refeições são entregues em embalagens descartáveis, de segunda a sexta-feira, no horário do almoço, a famílias em situação de extrema vulnerabilidade social. O atendimento é destinado a pessoas encaminhadas pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e pelos Centros de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, com acompanhamento da equipe de Serviço Social da área de Segurança Alimentar. Em 2025, existiam sete unidades em funcionamento: Cozinha Comunitária I – Nova Contagem, situada no bairro Nova Contagem; Cozinha Comunitária II – Nacional, no bairro Tijuca; Cozinha Comunitária III – Ipê Amarelo, na Vila Ipê Amarelo; Cozinha Comunitária IV – Darcy Ribeiro, no bairro Darcy Ribeiro; Cozinha Comunitária V – Vila Pérola, no bairro Jardim Pérola; Cozinha Comunitária VI – Vila da Paz, no bairro Industrial; e Cozinha Comunitária VII – Novo Boa Vista, no bairro Cândida Ferreira, localidades de maior vulnerabilidade social no município (Ver Imagem 01) (Contagem, 2025).

Destaca-se que a decisão pela ampliação desse programa (passando de 02 para 07 cozinhas comunitárias) ocorreu após avaliação, pela gestão municipal, dos dados apresentados pelo estudo realizado por pesquisadores da Fundação João Pinheiro (Saraiva *et al.*, 2022) sobre o mapeamento dos níveis de fome no município. Os locais de implementação das cozinhas

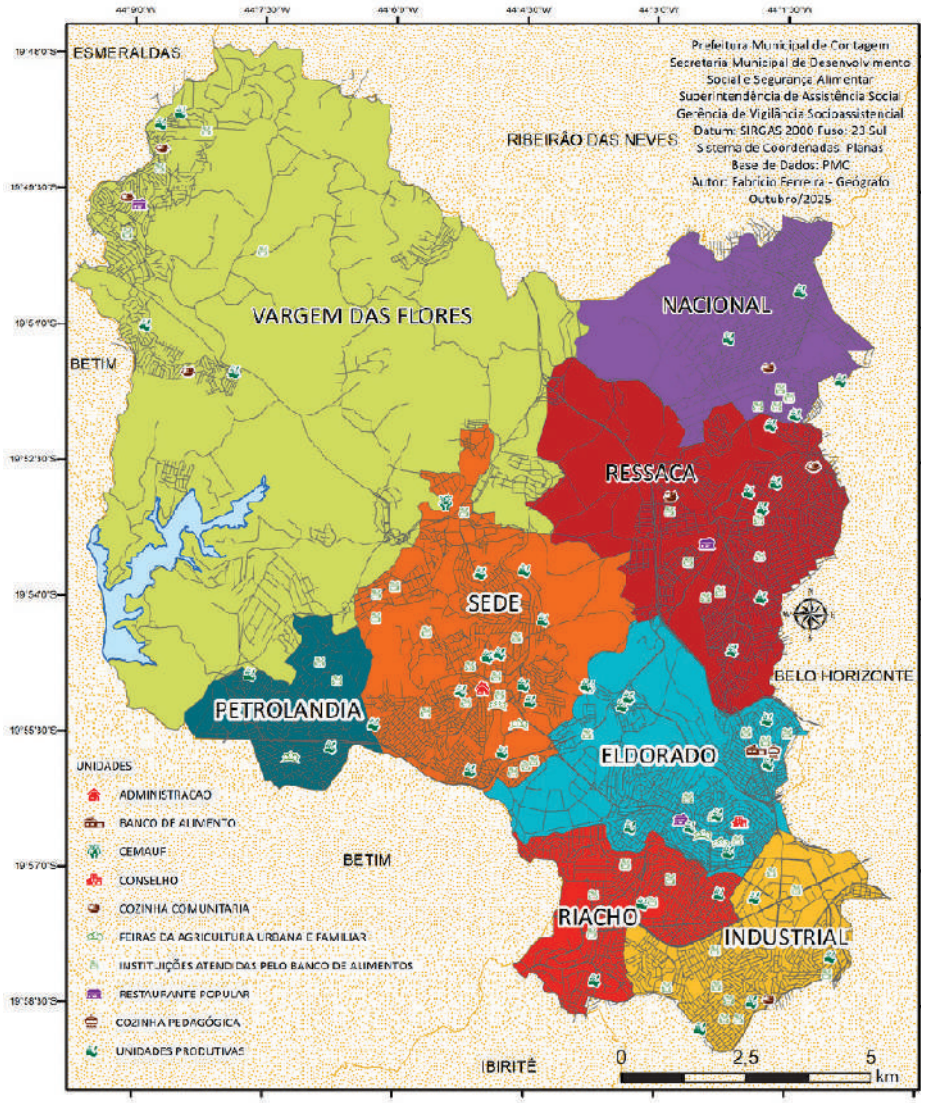
foram escolhidos com base em critérios técnicos que consideram a concentração de pobreza e a dificuldade de acesso da população aos direitos básicos (Saraiva *et al.*, 2022). Em dezembro de 2025, eram atendidas em média 415 famílias – totalizando 1.222 pessoas.

Ainda sobre as cozinhas comunitárias, um estudo realizado por Araújo *et al*. (2025) sobre o entorno do ambiente alimentar e as características das famílias beneficiárias por esse equipamento revelou que a idade média dos usuários era de 48,8 ± 13,62 anos. Houve predomínio do recebimento de bolsa família (n=292; 67,6%), sendo que a maioria (n=350; 81%) recebe um benefício dos sete disponíveis no município (benefício de prestação continuada; bolsa família; cartão social; moradia; vale-gás; aposentado/pensionista; auxílio-doença) e 14,8 % (n=64) não recebem benefícios. A média de membros no núcleo familiar era de 3,13 ± 1,83 pessoas, e a maioria declarou raça/cor pretos/pardos (n =181; 41,9) com renda familiar média de R$700,47 ± 431,82. Quanto à moradia, a maioria era própria (n =247; 57,18%) e alugada (n =90; 20,83%).

Ainda de acordo com esse estudo, a maioria (57,15%) das cozinhas comunitárias estava em setores censitários que não possuem disponibilidade de estabelecimentos que comercializam alimentos (Araújo *et al.*, 2025). Apenas três cozinhas (42,85%) estavam onde existem estabelecimentos que comercializam alimentos, sendo esses varejistas de bebidas e varejistas de alimentos no geral. Considerando os resultados, as autoras apontam que essa política é essencial, pois atende diretamente a população em situação de vulnerabilidade, cumprindo a sua função social.

No que se refere à agricultura urbana de base agroecológica, destaca-se a opção da atual gestão de SAN por adotar a agroecologia como um modelo prioritário de produção de alimentos. Essa escolha materializa-se tanto na própria denominação da Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia, quanto na incorporação da agroecologia nas ações de educação alimentar nutricional. O uso desse conceito amplia a discussão para áreas correlatas à temática de SAN e articula parcerias com diversas secretarias e instituições para fortalecer a inclusão produtiva, a educação alimentar e nutricional e a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, o que contribui para a promoção do acesso a comida de verdade e a soberania alimentar, além de ser um incentivo à alimentação saudável e ao desenvolvimento sustentável.

Imagem 01: Distribuição espacial dos equipamentos de Programas de SAN, Contagem, 2025



Fonte: III PLANSANA, 2025.

No que se refere à agricultura urbana de base agroecológica, destaca-se a opção da atual gestão de SAN por adotar a agroecologia como um modelo prioritário de produção de alimentos. Essa escolha materializa-se tanto

na própria denominação da Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia, quanto na incorporação da agroecologia nas ações de educação alimentar nutricional. O uso desse conceito amplia a discussão para áreas correlatas à temática de SAN e articula parcerias com diversas secretarias e instituições para fortalecer a inclusão produtiva, a educação alimentar e nutricional e a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, o que contribui para a promoção do acesso a comida de verdade e a soberania alimentar, além de ser um incentivo à alimentação saudável e ao desenvolvimento sustentável.

Em 2025, o Centro Municipal de Agricultura Urbana e Familiar (CMAUF) acompanhava cerca de 40 unidades produtivas urbanas e familiares, comunitárias, institucionais e em comunidades tradicionais, beneficiando cerca de 90 agricultores, além de apoiar 80 agricultores urbanos e familiares com a comercialização em feiras e no acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, totalizando 170 agricultores e agricultoras acompanhados(as). Em adição, no ano de 2025, foram capacitadas 1.024 pessoas nas formações em agroecologia (Contagem, 2025).

No eixo da educação alimentar, nutricional e agroecologia, as ações educativas são baseadas nas diretrizes do Guia Alimentar para a população brasileira e do Guia Alimentar para crianças brasileiras menores de 02 anos, ambas publicações do Ministério da Saúde (Brasil, 2014, 2019). As atividades buscam valorizar e resgatar a cultura alimentar de Contagem, promover espaços de diálogo sobre a alimentação adequada e saudável baseada na comida de verdade (alimentos frescos como frutas, verduras, legumes, cereais, carnes e derivados de leite), visando à sustentabilidade dos sistemas alimentares, buscando a soberania alimentar e garantindo o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. Em 2025, foram realizadas, em média, 20 (vinte) atividades mensais de EAN e Agroecologia nos equipamentos de SAN de Contagem, atendendo e capacitando mais de 700 (setecentas) pessoas em todo o município, conforme apontado no documento do III PLANSANA (Contagem, 2025).

Ainda em termos de organização político-institucional, é importante salientar que, desde 2009, Contagem é membro associado da rede ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, uma organização global de governos locais e regionais que apoia políticas urbanas e climáticas sustentáveis. Também, desde 2022, Contagem está vinculada ao Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares – LUPPA e à Estratégia Alimenta Cidades,

a partir de 2024. Em 2025, Contagem foi premiada pelo Prêmio Brasil Sem Fome (2025), iniciativa do Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). O ministério reconheceu Contagem entre as 20 cidades do país por suas boas práticas em SAN e Agroecologia.

Atualmente, o município não dispõe de dados primários sobre a situação de insegurança alimentar e nutricional da população (estudos recentes que coletaram dados da população). Informações disponibilizadas pelo CadInsan[4] revelaram que 14,2% das famílias cadastradas no CadÚnico estavam em risco de insegurança alimentar grave, ou seja, risco de passar fome. Esse número correspondia a 6.930 famílias das 48.971 cadastradas na época do levantamento de dados (Brasil, 2025).

Ao analisar os dados de estado nutricional dos usuários atendidos pelas Unidades Básicas de Saúde – UBS, os achados apontam que a prevalência de baixo peso é mais frequente entre os idosos (15,86%) e nas gestantes (13,38%). O sobrepeso e a obesidade foram mais frequentes entre os adolescentes (60,70%), adultos (65,04%) e gestantes (55,61%). É fundamental salientar que, no grupo de gestantes e idosos, observa-se a presença da dupla carga de má nutrição, em que mais de 50% dos indivíduos desse grupo apresentaram estado nutricional alterado (Contagem, 2025).

Os dados de consumo alimentar revelam um cenário preocupante. Entre as crianças menores de seis meses 43,8% utilizam fórmulas infantis; 56,3% já consumiam alimentos diferentes de leite; e 34,4% ingeriam água ou chá. No grupo de 6 a 23 meses, 81,8% consumiam algum tipo de leite distinto do leite materno. Ademais, observou-se elevada presença de alimentos ultraprocessados na dieta: 53,4% consumiam macarrão instantâneo ou salgadinhos de pacote; 68% ingeriam biscoitos recheados, doces e guloseimas; 42,3% consumiam hambúrguer ou embutidos e 76,6% tomavam bebidas açucaradas (Contagem, 2025). Nos indivíduos com mais de 24 meses, os marcadores de alimentação não saudável revelam que 76,6% consumiam bebidas adoçadas, 68% ingeriam biscoitos e guloseimas, 53,4% consumiam macarrão instantâneo ou salgadinhos de pacote e 42,3% co-

[4] Esse indicador cruza dados do Cadastro Único (CadÚnico) com estatísticas oficiais sobre insegurança alimentar grave (baseadas na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA, aplicada pelo IBGE) e elabora um indicador composto a partir de predição das famílias cadastradas no CadÚnico (Brasil, 2025).

miam hambúrguer ou embutidos. Por fim, era muito frequente o hábito de realizar as refeições em frente a alguma tela (64,7%), como televisão, celular ou computador (Contagem, 2025).

Na avaliação do ambiente alimentar comunitário foram identificados, no ano de 2020, 6.319 estabelecimentos cuja atividade-fim é o comércio de alimentos e bebidas. Desses estabelecimentos, 66,47% foram categorizados na categoria mistos, 24,61% são de comercialização de ultraprocessados e 8,93% são de venda de alimentos *in natura*. Os setores censitários de média renda (segundo tercil de renda) apresentam maiores médias de estabelecimentos de comercialização de alimentos *in natura* (0,89 ± 1,25) e estabelecimentos mistos (6,81 ± 4,07). A presença dos estabelecimentos de comercialização de alimentos ultraprocessados foi maior nos setores do terceiro tercil de renda, ou seja, nas regiões do município onde as pessoas possuem maior renda e menor vulnerabilidade socioeconômica (2,67 ± 3,06) (Contagem, 2025).

Para caracterizar a disponibilidade de estabelecimentos que comercializam alimentos no município de Contagem, foi realizado o cálculo dos desertos e pântanos alimentares.[5] Foram classificados 19,6% dos setores censitários como desertos alimentares e 32,1% como pântanos alimentares. Os pântanos alimentares foram mais frequentes nos setores censitários de segundo tercil de renda (35%), ou seja, nas regiões de renda média por pessoa, e no terceiro tercil de renda (33,3%), que representa as regiões menos vulneráveis do município em relação à renda per capita – renda por pessoa (Contagem, 2025).

Em 2023, o município apresentou 11,53 óbitos por 1.000 nascidos vivos (IBGE), sendo que a mortalidade infantil e o saneamento básico estão diretamente relacionados com a SAN. É relevante ressaltar que, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o valor considerado aceitável para a mortalidade infantil é uma meta de menos de 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos. Quanto ao saneamento básico, o município apresenta uma taxa de cobertura de 94,04% de esgotamento sanitário por rede geral, rede pluvial ou fossa ligada à rede. Por fim, 13.029 pessoas estão expostas ao

[5] Os desertos alimentares são áreas de alta vulnerabilidade socioeconômica com limitada disponibilidade de estabelecimentos de aquisição de alimentos *in natura*. Os pântanos alimentares são áreas com excesso de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados (Honório, 2023). ·

risco de inundações, enxurradas e deslizamentos monitorados pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN (IBGE, 2022).

Os dados apontam para a necessidade de uma política integrada com as áreas afins da SAN, considerando os desafios relacionados ao perfil nutricional da população – dupla carga de má nutrição, consumo alimentar inadequado de maneira expressiva em relação aos marcadores de alimentação não saudável. É possível observar potencialidades no território, dada a presença de importante área rural (30% do território de zoneamento rural), o que pode potencializar as ações de agricultura urbana e familiar de base agroecológica e ações de educação alimentar, nutricional e agroecologia com ações de combate ao desperdício e valorização da cultura alimentar e consumo de alimentos frescos advindos de sistemas alimentares mais inclusivos e sustentáveis.

Na próxima seção será apresentado o processo de integração do diagnóstico de SAN às outras dimensões da construção do PLANSANA, a saber: i) processo de pré-conferência e V conferência de SAN em 2023; ii) consulta pública na Plataforma Decide Contagem; iii) análise dos documentos municipais e sistematização dos principais resultados; iv) diálogos com as secretarias e pactuação das estratégias convergentes à SAN; e v) diálogos com o COMSAN e CISANS (corresponde a CAISAN em outros municípios) para construção conjunta do III PLANSANA.

3. A construção do III Plano de Segurança Alimentar Nutricional e Agroecologia – III PLANSANA

O plano resultou de um processo participativo coordenado pela Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia, do qual as autoras deste capítulo foram parte integrante. O III PLANSANA foi resultado de um processo de articulação, diálogo e gestão participativa com a sociedade civil por meio do Conselho Municipal de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Contagem – COMSAN, envolvendo pré-conferências; realização da V Conferência de SAN em 2023; consulta pública pela plataforma Decide Contagem, realizada nos meses de outubro e novembro de 2025; e diálogos, realizados em novembro de 2025, com gestores públicos do município vinculados com a temática da alimentação, tais como as áreas de desenvolvimento social e segurança alimentar, meio am-

biente, planejamento urbano, educação, saúde e assistência social, habitação, direitos humanos, trabalho e renda (Contagem, 2025).

O documento do plano também aponta como relevantes no processo de construção do mesmo as trocas de experiências e vivências dos gestores e técnicos de SAN realizadas pelas atividades do Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares – LUPPA; as interações no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS; e os diálogos permanentes com pesquisadoras e pesquisadores da temática de sistemas e ambientes alimentares, da exigibilidade do DHAA e da segurança alimentar e nutricional (Contagem, 2025).

Reafirmando o compromisso com a democracia, as atividades de pré-conferência preparatórias à V Conferência ocorreram de março a junho de 2023 de forma descentralizada e participativa, por meio de diversas atividades: (i) capacitação da equipe da segurança alimentar, responsável direta pela realização da conferência; (ii) seminário de abertura; (iii) oito pré-conferências nas diferentes regionais administrativas (Vargem das Flores, Petrolândia, Riacho, Eldorado, Ressaca, Nacional, Industrial e Sede); (iv) plenária das mulheres (v); oficina intersetorial governamental; e (vi) plenária final (Contagem, 2024). Essa etapa da construção do plano alcançou a participação de mais de 800 pessoas de diferentes segmentos, tais como: sociedade civil; gestão pública; universidades e centros de pesquisa e instituições internacionais do terceiro setor envolvidos com a pauta da alimentação em defesa de SAN (Contagem, 2024).

A V Conferência de SAN, realizada em 29 de março de 2023, teve como tema "Alimentando Direitos e Cidadania, Comida de verdade para todas as pessoas". As propostas aprovadas na V Conferência de SAN foram distribuídas em sete eixos, sendo eles: Eixo 1: A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada; Eixo 2: Alimentação escolar; Eixo 3: Alimentação e saúde; Eixo 4: Pobreza, proteção social e o direito à alimentação; Eixo 5: Questões ambientais e os sistemas alimentares; Eixo 6: Cultura alimentar; e Eixo 7: Protagonismo das mulheres na garantia do direito à alimentação (Contagem, 2024).

O processo das pré-conferências e da V Conferência de SAN foram fundamentais para o fortalecimento da pauta da alimentação no município e para ampliar a compreensão dos gestores da pasta de SAN acerca das demandas apresentadas pela sociedade civil. Elas também contribuíram para que os gestores percebessem de forma mais precisa como os munícipes de

Contagem entendem a integração dos programas e ações de SAN na promoção de uma alimentação adequada e saudável, assim como na garantia e exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.

No que concerne à transparência pública e ao fortalecimento da participação da sociedade civil, o município vem utilizando uma plataforma denominada Plataforma Decide Contagem[6]. A plataforma possibilita consultas públicas sobre diferentes temas correlatos com a política pública. Além das consultas, a plataforma também permite a comunicação à população sobre seminários, acesso aos documentos públicos como relatórios de conferências, publicações dos planos municipais, descrição das ações e programas públicos, entre outros correlatos à gestão pública e disponibilizados pelas secretarias e subsecretarias.

Nessa direção, a subsecretaria de segurança alimentar, nutricional e agroecologia, em complementação às demandas da V Conferência realizada em 2023 e visando ampliar a interação com a sociedade (Gomide; Pereira; Machado, 2017), inaugurou o uso da plataforma com a consulta pública para a construção do III PLANSANA (https://decidim.contagem.mg.gov.br/processes/consulta-publica-plano-integrado-seguranca-alimentar). O processo de consulta ocorreu no mês de novembro de 2025, e foram recebidas 25 contribuições perpassando por todas as dimensões da política de SAN, sendo elas: i) sete contribuições em abastecimento e complementação alimentar; ii) sete proposições em acesso à alimentação saudável; iii) oito sugestões em agricultura urbana; e iv) cinco contribuições em educação alimentar nutricional e agroecologia. As colaborações recebidas foram sistematizadas considerando os principais pontos abordados em cada dimensão da política (Imagem 02).

Importante destacar que as contribuições recebidas na consulta estavam em consonância com a maioria das propostas aprovadas na V Conferência de SAN (Contagem, 2025, 2024). Atualmente, a subsecretaria segue alimentando a plataforma com informações sobre o documento final do III PLANSANA, as legislações vigentes da política de SAN; o documento final da V Conferência de SAN; publicações referentes aos programas de SAN como as cozinhas comunitárias e as unidades produtivas e o panorama atual das políticas de segurança alimentar nutricional e agroecologia no

[6] Essa ferramenta está disponível no *site* da prefeitura para acesso público (https://decidim.contagem.mg.gov.br/).

município.(https://decidim.contagem.mg.gov.br/processes/consulta-publica-plano-integrado-seguranca-alimentar.).

Imagem 02: Consolidado das contribuições recebidas da Plataforma Decide Contagem, 2025

Fonte: III PLANSANA, 2025.

Também no intuito de uma maior capilarização da política de SAN, participação da sociedade civil nas decisões da gestão pública e na construção do plano de SAN ao longo do ano de 2023, houve as pré-conferências de SAN nos oito distritos sanitários do município.

Para a realização dos diálogos intersetoriais na fase posterior à V Conferência de SAN e como etapa de elaboração do plano, foram realizadas visitas presenciais à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Se-

gurança Alimentar, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria Municipal da Mulher e Juventudes e Secretaria Municipal de Saúde. Essa atividade foi realizada na segunda quinzena de novembro de 2025. A escolha por esses diálogos a partir da subsecretaria de SAN e agroecologia alinha-se ao entendimento da necessidade de amadurecimento da concretização, nas localidades, da transversalidade da política de SAN prevista na LOSAN (Brasil, 2006). O processo de visitações também teve o intuito de fortalecer laços e as capacidades intersetoriais entre os diferentes gestores para uma integração de ações em curso que dialogam com a SAN.

Durante as visitas, foi primeiramente realizada uma breve contextualização em relação ao processo em curso de elaboração do III PLANSANA. Nesses diálogos foram consideradas como perguntas norteadoras: i) Quais ações desenvolvidas na secretaria vocês entendem como complementares e que possuem aderência com o tema de segurança alimentar e nutricional para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada? e ii) onde queremos chegar e como fazer para a garantia da segurança alimentar e nutricional – Diretriz – estratégias? Em seguida, discutiu-se sobre pactuações em torno das metas a serem alcançadas nos próximos cinco anos, período de duração do III PLANSANA. O processo de sistematização dos diálogos e pactuações será apresentado no Quadro 01.

Ao finalizar essas dimensões que compõem o III PLANSANA, a equipe responsável por sua elaboração analisou todos os documentos e os resultados do campo de trabalho iniciado em 2023 (pré-conferências, conferências, consulta pública e diálogos intersetoriais) para apresentação da consolidação de uma matriz que foi denominada estratégias convergentes com as metas pactuadas internamente e com as áreas correlatas da SAN visitadas. Essa matriz foi dividida em cinco eixos, sendo eles: i) abastecimento e complementação alimentar; ii) agricultura urbana e familiar; iii) acesso à alimentação saudável; iv) educação alimentar, nutricional e agroecologia; e v) governança intersetorial e participativa. A sua estrutura foi dividida em ações; meta; indicadores; prazo de execução – até o final de 2026, até o final de 2027 e ação continuada –; e convergências. No final foram pactuadas 47 ações nos diferentes eixos. Ressalta-se que é o primeiro plano de SAN do município que apresenta uma matriz mais robusta com o intuito de avançar na estrutura de monitoramento da política de SAN.

Quadro 01: Resultados dos diálogos entre gestores de diferentes pastas, construindo convergências e pactuações para a construção do III PLANSANA, Contagem, 2025

Secretaria	**Principais resultados**
Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar / Assistência Social	ampliar as interfaces de trabalho integrado; melhorar a compreensão dos fluxos de atendimento das duas áreas (segurança alimentar e assistência social); aprimorar e institucionalizar os protocolos comuns de ação. Exemplo: acompanhamento das cozinhas comunitárias, atendimento aos públicos prioritários, Pop Rua e emergências. Articular a governança intersetorial
Direitos Humanos e Cidadania	ampliar o entendimento sobre a exigibilidade do DHAA com vistas a incluir esse debate ao lado dos outros direitos humanos defendidos pela secretaria
Educação	ampliar a parceria para a implementação de hortas nos ambientes escolares – Projeto Bioescola; pensar estratégias para desestimular a entrada de alimentos ultraprocessados nas escolas e fortalecer ações de Educação Alimentar e Nutricional – EAN
Habitação	desenvolver atividades de incentivo à agricultura urbana em conjuntos habitacionais e em territórios, como Nascentes Imperiais, em articulação com as atividades do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC Periferias para convergências das ações – periferias mais verdes e resilientes previstas nas parcerias com o ICLEI e ONU Habitat
Meio ambiente e do desenvolvimento sustentável	compreender melhor a vocação da zona rural de Contagem visando o desenvolvimento sustentável dessa área; estabelecer o Certificado de Inspeção Municipal (SIM), por meio de legislação própria e incentivar as práticas de agriculturas agroecológicas e o turismo rural
Mulher e juventude	ampliar a divulgação sobre o atendimento de emergência das mulheres vítimas de violência e filhos nos restaurantes populares e garantir a participação de mulheres e jovens nos cursos de capacitação do CMAUF e banco de alimentos
Saúde	qualificar os dados de desfechos de saúde e consumo alimentar, aproximar ações de educação alimentar e nutricional para usuários e pensar estratégias de formação dos profissionais sobre o conceito de segurança alimentar

Elaboração: Autoras, 2026.

Considerações finais

O processo de construção do III PLANSANA traz elementos que demonstram um amadurecimento da política de SAN nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional no município, tendo como diferencial a preocupação da gestão na materialidade dos princípios básicos da LOSAN (Brasil, 2006). Dentre esses princípios salienta-se o fortalecimento da SAN, iniciado em 2021 com a retomada, construção e consolidação da Política de SAN e agroecologia; com a presença contínua da sociedade civil e o funcionamento e fortalecimento dos componentes do sistema – pré-conferência, conferência, controle social e o diálogo permanente e efetivo com as áreas correlatas à política de SAN.

O III PLANSANA configura-se parte integrante das capacidades estatais de SAN, sendo um instrumento estratégico de planejamento governamental, de caráter permanente, dinâmico e intersetorial, alinhado aos princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Brasil, 2006). Destina-se a orientar a ação estatal e a qualificar a coordenação entre políticas públicas que possuem interface com o DHAA. Ao articular e integrar as áreas de saúde, assistência social, educação, agricultura, meio ambiente, abastecimento, direitos humanos, desenvolvimento urbano, políticas para mulheres e juventudes, o plano consolida uma abordagem sistêmica e territorializada da SAN, superando a fragmentação setorial. Sob a perspectiva das capacidades estatais, o III PLANSANA fortalece dimensões fundamentais da ação pública: (i) a capacidade técnico-administrativa ao instituir metas, indicadores, mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação baseados em evidências; (ii) a capacidade político-institucional ao consolidar arranjos de governança intersetorial e interfederativa em consonância com o SISAN; e (iii) a capacidade relacional ao institucionalizar espaços de participação e controle social, garantindo diálogo permanente entre Estado e sociedade civil. Esses elementos ampliam a capacidade do poder público de formular, coordenar, implementar e sustentar políticas de SAN de forma contínua, transparente e orientada a resultados, promovendo maior efetividade na garantia do DHAA.

A construção do Plano em Contagem mostra que esse processo ultrapassa os ritos burocráticos do cumprimento de datas e agendas, auxiliando a consolidar o entendimento da SAN como agenda estruturante, transversal e indissociável do desenvolvimento sustentável e da proteção social, tra-

zendo para o centro da discussão a importância e urgência de avançar no aprimoramento do marco legal e institucional da SAN, com a necessária pactuação interfederativa. É imprescindível que essa política pública seja elevada a um patamar de política de Estado, dotada de exigibilidade e cofinanciamento obrigatório entre União, estados e municípios. Reforçou-se a compreensão de que não é razoável que um direito fundamental, diretamente vinculado à dignidade humana, permaneça dependente da vontade circunstancial de governos comprometidos. Por fim, ao priorizar populações em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, o plano reafirma o dever estatal de proteção e promoção de direitos, consolidando o compromisso do município com a equidade, a justiça social e a progressiva realização do DHAA.

Referências

ABULATIF, L. I.; OLIVEIRA, C. C. Municipal institutional capacity for the implementation of housing public policies, in the context of Metropolitan Regions in Brazil. *Cities,* v. 148, p. 104869, 2024.

ARAÚJO, M. L. de *et al*. Cozinhas comunitárias de uma cidade brasileira de grande porte: características de famílias beneficiárias e ambiente alimentar do entorno. In: Anais do Congresso Nacional de Alimentos e Nutrição. *Anais.* Ouro Preto(MG): Centro de Artes e Convenções da UFOP, 2025. Disponível em: https//www.even3.com.br/anais/conan2025/1072829-cozinhas-comunitarias-de-uma-cidade-brasileira-de-grande-porte—caracteristicas-de-familias-beneficiarias-e-ambi. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, p. 1, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 04 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006 [...] estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Presidência da República, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Modifica o Art. 6º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 fev. 2010b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para população brasileira.* 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Decreto-nº11.822 de 12 de dezembro de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 12 dezembro. 2023. seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11822.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Portaria-MDS nº 987, de 22 de maio de 2024. Altera o Anexo I da Portaria MDS nº 972, de 26 de março de 2024, para inclusão de cidade prioritária para a implementação da Estratégia Alimenta Cidades. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 maio. 2024. seção 1. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Alimentacao_Saudavel/Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_nas_Cidades/Legisla%C3%A7%C3%A3o/PORTARIA_MDS_N__987__DE_22_DE_MAIO_DE_2024.pdf. Acesso em: 04 nov. 2025.

BRASIL. *Estudo Técnico: Município Forte, Brasil Forte:* Planos Municpais. Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/ET%20Vol%207%20-%2010.%20Planos%20Municipais.pdf. Acesso em: jan. 2026.

CAMPOS, E. R. *O modo petista de governar e o governo Marília Campos na cidade de Contagem.* Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas) – Função Escola de Sociologia Política de São Paulo, 2014.

GEOCONTAGEM. *História e Patrimônio de Contagem.* Disponível em: https://geoprocessamento.contagem.mg.gov.br/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=f2794f037e8c49168e74dc00818f9494&page=Contando-a-Hist%C3%B3ria. Acesso em: jan. 2026.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. DOI: https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311.

HONÓRIO, O. S. *Desertos e pântanos alimentares:* uma avaliação conceitual, metodológica e ecológica. Tese (Doutorado em Saúde e Nutrição) – Universidade Federal de Ouro Preto, 2023. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/items/d4a93f23-7c24-4e60-821f-cf379b6fed97.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/historico. Acesso em: set. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Lei Complementar n. 362*, de 28 de setembro de 2023. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Palácio do Registro, em Contagem, 28 de setembro de 2023. Disponível em: https://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/229280. Acesso em: 27 de nov. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Lei Municipal n. 4.276/2009.* Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável (SIMSANS), de Contagem/MG. In: Diário Oficial de Contagem. Ed. 2471, 2009. p. 05.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Lei Municipal n. 3.995/2005.* Dá nova redação à Lei nº 3788, de 23 de dezembro de 2023, que cria o Conselho Municipal de Integração e Defesa Alimentar – COMIDA do município de Contagem. In: https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-ordinaria/2005/394/3944/leiordinaria-n-3944-2005-da-nova-redacao-a-lei-n-3788-de-23-de-dezembro-de-2003-que-cria-oconselho-municipal-de-integracao-e-defesa-alimentar-comida-do-municipio-de-contagem.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. Lei Municipal n. 4.023/2008. Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem. In: *Diário Oficial de Contagem*. Ed. 2435, 2008, p. 02.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Plano Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Contagem 2012-2017.* Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia, Contagem, 2012, 38p.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Plano Municipal Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Contagem 2017-2022*. Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia, Contagem, 2017, 33p.

PREFEITURA MUNICIPAL CONTAGEM. *Relatório Final V Conferência de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia. Subsecretaria de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia,* Contagem, 2023, 58p.

SOARES, R. S. *A reconstrução da economia e do espaço social de Contagem e as novas formas de atuação do estado local:* contradições e possibilidades de um processo em curso. Dissertação (Departamento de Geografia – Instinto de Geociências) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *O que é o IDHM.* Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-e-o-idhm. Acesso em: jan. 2026.

ZIMMERMANN, S. A.; GRISA, C.; ARANHA, A. Políticas alimentares e as capacidades estatais em capitais metropolitanas brasileiras. *Confins: Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 63, 2024. Dossiê: Alimentação e políticas alimentares nas cidades.

Políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional em municípios paraguaios: *Asunción, Ciudad del Este e Encarnación*

*Diana Jazmin Britez Cohene**
*Silvia Aparecida Zimmermann**

Introdução

A República do Paraguai tem uma área total de 406.752 km², faz fronteira com o Brasil, a Argentina e a Bolívia, sendo dividida administrativamente em 17 departamentos e o distrito capital. Esses departamentos estão distribuídos em duas regiões separadas pelo rio Paraguai, a região ocidental ou Chaco e a região oriental, onde encontram-se 250 municípios ou distritos (OIG, 2024; Sili; Rodríguez, 2017).

A moeda oficial é o guarani, e os idiomas oficiais são o espanhol e o guarani (OID, 2024). Dados do último censo de 2022 apontam uma população total de cerca de 6 milhões de habitantes (INE, 2024). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Paraguai, que permite mensurar o desenvolvimento a partir das dimensões de saúde, educação e renda, entre outros, é de 0,756, deixando o país no 99ª posição no ranking mundial[1] (PNUD, 2025).

No Paraguai, a pressão do modelo do agronegócio, intensivo no uso de solo e insumos, tem gerado o aumento da produção e disponibilidade de produtos da agricultura mecanizada e industrial, ao mesmo tempo em que a disponibilidade de produtos frescos e semi-industrializados, como carne, raízes, laticínios, frutas e vegetais, apresenta um índice decrescente (Imas, 2019). Essa redução dos produtos provenientes da agricultura familiar afeta a segurança alimentar e nutricional no país. Entende-se que existe segurança alimentar e nutricional quando todas as pessoas têm acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos suficientes em todo momento,

* As autoras agradecem pela leitura e comentários de Cátia Grisa e Melissa Luciana de Araújo.
[1] Para se ter ideia, no Brasil o IDH é de 0,786 na 86ª posição.

para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências, a fim de levar uma vida ativa e saudável.

De acordo com Imas (2019), o decréscimo da produção de alimentos provenientes da agricultura familiar no país pode estar relacionado à expansão do modelo agroexportador, que promove a concentração de terras e de recursos produtivos em atividades mecanizadas voltadas à exportação. Para Guereña e Villagra (2016), a cada dia se amplia a concentração fundiária no Paraguai – 90% das terras estão concentradas em menos de 5% dos estabelecimentos rurais –, limitando o acesso da agricultura familiar aos recursos produtivos, o que contribui para a redução da produção de alimentos.

No Paraguai, entre 2003 até 2020, foram implementadas cerca de vinte políticas públicas nacionais de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (SSAN) (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021a). As iniciativas municipais também existem, a exemplo do banco de alimentos, processadora de leite vegetal a partir da soja (vaca mecânica), apoio à Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros (CPFH) e mercado de abasto, além das *ollas* populares, abrigo provisório, hortas comunitárias e familiares e feiras comunitárias[2] (Cohene, 2021).

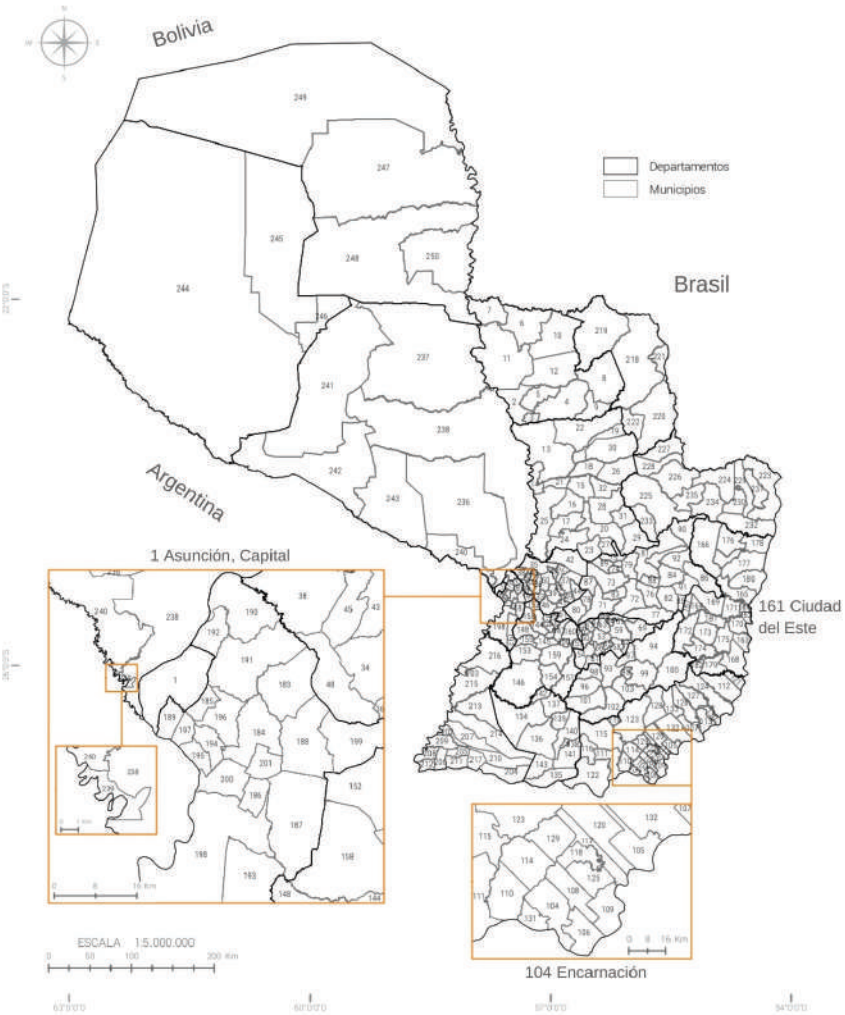
Este capítulo tem por objetivo apresentar um mapeamento das políticas públicas voltadas à soberania e à segurança alimentar e nutricional nos principais municípios paraguaios, entre os anos de 2023 e 2025.[3] Além da atualização da situação das políticas identificadas em *Ciudad del Este* e suas respectivas instâncias responsáveis, realizado em Cohene (2021), a pesquisa amplia o campo de estudo, incluindo duas outras importantes cidades paraguaias. Assim, analisam-se três municípios: i) a capital do país, *Asunción*, localizada na margem esquerda do rio Paraguai, não pertence a nenhum departamento, representa 7,56% da população total do país com 462.241 habitantes; ii) *Ciudad del Este,* capital do departamento de Alto Paraná, dé-

[2] O mercado de abasto é um espaço de administração municipal em que são comercializados produtos alimentares, tanto produtos da agricultura familiar, mas também produtos de produção intensiva, industrializados, entre outros. A tradução do espanhol de *ollas* significa "panelas", e a iniciativa das *ollas* populares refere-se a uma atividade similar às cozinhas solidárias no Brasil, em que organizações não governamentais, com apoio ou não do governo, produzem pratos para serem distribuídos gratuitamente à população em situação de rua, entre outros.

[3] Este capítulo origina-se a partir de resultados obtidos em pesquisa de dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-americana (Cohene, 2025). Nesse período, alguns desses resultados foram publicados e apresentados em eventos: Zimmermann *et al.* (2024); Cohene; Zimmermann (2024a; 2024b).

cimo departamento do Paraguai, cidade com significativa densidade populacional, com 325.819 habitantes; iii) *Encarnación*, capital do terceiro departamento mais populoso do país, Itapúa, contando com 106.842 habitantes (INE, 2024). O *Instituto Nacional de Estadísticas* (INE, 2024) aponta que o município de *Encarnación* apresenta uma elevada proporção de população rural (91%), enquanto *Asunción* e *Ciudad del Este* são consideradas 100% urbanas.

Figura 1: Localização dos municípios estudados



Fonte: Adaptado de Sili; Rodriguez (2017), p. 15.

A pesquisa teve abordagem qualitativa com revisão bibliográfica e documental, a partir dos documentos (Relatórios, Atas, Leis, Regulamentos), *sites* e redes sociais oficiais das prefeituras e entrevistas presenciais e remotas. O roteiro semiestruturado, elaborado em forma de questionário, baseia-se em projeto de pesquisa[4] mais amplo ao qual a equipe pesquisadora esteve vinculada.

As entrevistas foram realizadas com gestores públicos, com prioridade para aqueles vinculados aos órgãos públicos paraguaios que trabalham com as políticas públicas da SSAN. Em *Ciudad del Este* já existiam alguns contatos devido a pesquisas anteriores, o que facilitou o contato e a seleção dos entrevistados.

Em *Encarnación* foram realizadas oito entrevistas, três presenciais em julho de 2023 e cinco entrevistas remotas, entre maio e junho de 2025; em *Ciudad del Este,* foram realizadas 12 entrevistas presenciais em dois momentos, em janeiro e junho de 2025; em *Asunción* foram realizadas dez entrevistas, oito presenciais e duas remotas em junho de 2025. No total, 30 gestores públicos foram entrevistados em 24 entrevistas, considerando que algumas delas foram aplicadas em conjunto, em grupos de dois e três gestores.

O capítulo está estruturado em seis partes, incluindo esta introdução. Inicialmente, apresenta-se uma breve contextualização das políticas públicas de SSAN no país. Na sequência, são descritos os municípios estudados, os órgãos municipais que se ocupam com políticas de SSAN e as principais políticas públicas identificadas. Por fim, há as considerações finais, agradecimentos e referências utilizadas.

1. Políticas públicas de SSAN no Paraguai

A discussão sobre a soberania e a segurança alimentar e nutricional (SSAN) no Paraguai articula conceitos distintos, porém complementares.

[4] Roteiro de entrevistas elaborado para a pesquisa sobre capacidades estatais em municípios fronteiriços, coordenado por Silvia Aparecida Zimmermann, com a participação de Biancca Scarpeline de Castro, María Alejandra Nicolás e Diana Jazmin Britez Cohene. Parte do projeto "Estado, políticas públicas e desenvolvimento territorial: uma análise interdisciplinar das capacidades estatais", financiado pelo Edital Capes 16/2022 – apoio a programas de pós-graduação emergentes e em consolidação, vigente de setembro de 2022 a dezembro de 2025. Um primeiro ensaio da pesquisa resultou em um artigo apresentado no XII Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), de 17 a 20 de julho de 2024. Disponível em: https://www.pt.congresoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=1014.

A segurança alimentar e nutricional (SAN), originada nos anos 1940 com enfoque econômico (Imas, 2019), foi ampliada nos anos 1970 para incluir produção, oferta e demanda de alimentos (Fukuoka, 2011), culminando na definição atual baseada no acesso universal a alimentos seguros e nutritivos (FAO, 2006). Já a soberania alimentar surge dos movimentos sociais, especialmente da Via Campesina, como crítica às políticas neoliberais e defesa do direito dos povos de definir seus sistemas alimentares (Cohene, 2021; Via Campesina, 2021). Ambos os conceitos estão vinculados ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Apesar de existirem, desde os anos 2000, políticas públicas nacionais de combate à fome e pobreza devido, sobretudo, à condição de precariedade social do país, os conceitos SSAN entraram na pauta política apenas em 2009, com a criação do Plano Nacional para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PLANAL) (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021a; 2021b). Isso impulsionou mobilizações para a formalização da Lei Marco de SSAN e Direito à Alimentação a partir de 2013, que, no entanto, foi rejeitada em 2018 pelo presidente da República.

Em setembro de 2022, novamente houve uma iniciativa apresentada por senadores para a criação de uma Lei Marco do Direito Humano à Alimentação Adequada na República do Paraguai, mas, em março de 2026, o projeto foi rejeitado pela Comissão de Indústria, Comércio, Turismo e Cooperatividade da Câmara dos Deputados. A Comissão alegou que o projeto poderia gerar duplicação de funções com agências e programas já existentes em matéria de segurança alimentar, além de argumentar que o país já tem uma rede institucional suficiente e que adicionar uma lei-marco geraria confusão. Sendo assim, apesar de não haver respaldo legal, seguem existindo políticas nacionais de SSAN.[5]

Na Figura 2, observam-se as principais políticas públicas de SSAN no Paraguai, desde o governo de Nicanor Duarte Frutos, em 2003, até o de Mario Abdo Benítez, em 2020. O recorte temporal abrange diferentes governos, o que impactou tanto a continuidade de alguns programas e ações quanto sua descontinuidade. As setas indicam os anos em que foram criadas e concluídas as ações. Os governos pertenciam a distintos partidos po-

[5] Poder Legislativo. Honorable Cámara de Diputados. "Derecho humano a la alimentación adecuada" tiene dictamen negativo por extemporáneo. Disponível em: https://www.diputados.gov.py/noticias/noticias/1663. Acesso em: mar. 2026.

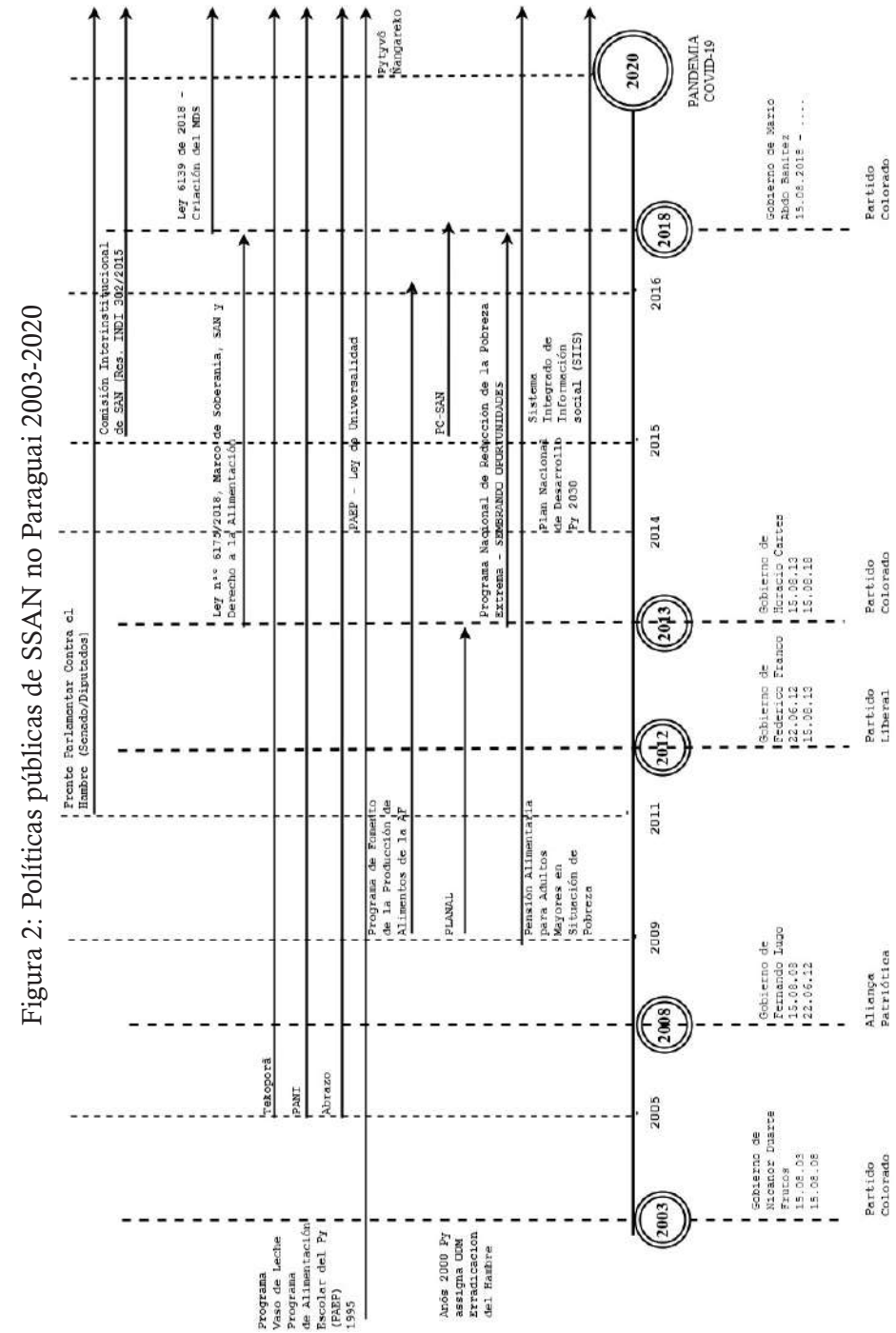
líticos, com predominância do *Partido Colorado* ou *Asociación Nacional Republicana* (ANR) (Cohene; Zimmerman, 2024b).

Foram identificadas entre as políticas de combate à pobreza e de SSAN aquelas voltadas à assistência social, baseadas em transferências monetárias e assistência alimentar por meio de programas como *Tekoporã*[6], *Programa Integral de Alimentación Nutricional* (PANI) e *Abrazo*, dirigidos às populações em vulnerabilidade econômica. A partir de 2009, com o PLANAL, incorporou-se uma perspectiva mais integral e intersetorial, com ênfase na agricultura familiar, embora com limitações de coordenação institucional. Nos anos seguintes, iniciativas como Sembrando Oportunidades e o Plano Nacional de Desenvolvimento 2030 ampliaram o enfoque para o desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que se fortaleceu a institucionalização do sistema de proteção social, especialmente com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Em contextos de crise, como a pandemia de COVID-19, surgiram medidas emergenciais, reforçando o caráter assistencial das políticas sociais, como *Pytyvõ*[7] e *Ñangareko*[8].

Na próxima seção será possível constatar que várias dificuldades observadas na escala nacional também ecoam no âmbito dos municípios.

[6] Tradução do guarani: bem-estar.
[7] Tradução do guarani: ajudar.
[8] Tradução do guarani: cuidar.

Figura 2: Políticas públicas de SSAN no Paraguai 2003-2020



Fonte: Zimmermann, Cohene e Riquelme (2021a).

2. Principais municípios paraguaios e suas políticas públicas para soberania e segurança alimentar e nutricional

Asunción é a capital do Paraguai. O município possui 462.241 habitantes (INE, 2024), o que representa 7,56% da população total, sendo dividido em 68 bairros. Além disso, concentra 18,4% das unidades econômicas – entendidas como os estabelecimentos onde se realizam atividades de produção de bens e serviços – e 30,4% da força de trabalho empregada – o conjunto de pessoas ocupadas nessas unidades econômicas, independentemente de sua condição formal ou informal; ademais, representa a maior participação em termos de remunerações (54%) e rendimentos (40,2%) do país (DGEEC, 2011).

Ciudad del Este é a capital do departamento de Alto Paraná, reúne 325.819 habitantes e trata-se do município com maior densidade populacional dentre os 22 que compõem o departamento (INE, 2024). A cidade possui 144,93 Km² de extensão e é 100% urbana (*División de Catastro de la Dirección de Área Urbana de la Municipalidad de Ciudad del Este*, 2023), dividida em 45 bairros. Em comparação com os outros municípios estudados, *Ciudad del Este* destaca-se significativamente no âmbito comercial, abrangendo 30,7% do total de unidades econômicas, com predomínio das atividades comerciais voltadas à importação, reexportação e venda de bens de consumo, especialmente produtos eletrônicos, vestuário, perfumes e outros itens comercializados no varejo e atacado (DGEEC, 2011). O município apresenta circuitos comerciais e transnacionais, sendo uma peça fundamental do comércio internacional com o Brasil e o resto do mundo através da zona da Tríplice Fronteira (Calabrese; Ondoño; Martí, 2021).

Encarnación é a capital do departamento de Itapúa, este formado por 30 distritos (Informação Pública Paraguai, 2024). O município possui uma superfície total de 27.384 hectares, sendo 9% classificados como área urbana e 91% como área rural, de acordo com o ordenamento territorial municipal (2024).

A seguir são descritas com maior detalhamento as estruturas político-administrativas das três cidades e as ações e políticas identificadas na pesquisa que tratam do tema da SSAN, embora não necessariamente explicitem esses conceitos.

2.1 Asunción

O organograma da Prefeitura de Asunción de 2024 apresenta uma estrutura que envolve diretorias subdivididas em diversas outras diretorias. Na pesquisa, identificou-se que os órgãos que tratam das ações da SSAN são as diretorias de Mercados Zonais, Gestão Ambiental Geral e o Centro Municipal de Promoção Empresarial (CEMUPE) (Cohene, 2025).

Dentre as principais ações encontradas na capital do país destacam-se os mercados de alimentos (um mercado central e cinco mercados menores). O principal é o Mercado Central de Abastecimento de *Asunción,* inaugurado em outubro de 1989 e administrado pela Diretoria de Abastecimento Municipal de *Asunción* (DAMA). Trata-se do principal centro de abastecimento da cidade, um lugar de fácil acesso, disponibilizando frutas, legumes e verduras à população. Os gestores entrevistados explicaram que eles administram o mercado, mas não se envolvem com fornecedores, feiras ou produtores. Esta parte é administrada pelo Ministério de Agricultura e Pecuária do Paraguai, que ocupa um espaço cedido pela DAMA no local.

A DAMA também cede espaço para o Banco de Alimentos Paraguai, gerenciado por uma fundação sem fins lucrativos que atua dentro do mercado público. O Banco teve início em 1996, impulsionado pela organização *Compañía de las Obras,* sendo formalizado pelo Decreto nº 2.968/04 do Poder Executivo do Paraguai. Foi destacado nas entrevistas que se trata de uma ONG que recebeu um espaço dentro do mercado público para o Banco de Alimentos, mas sua administração é completamente independente da gestão do mercado.

O Banco de Alimentos Paraguai[9] atende lares e comunidades de idosos, lares de menores, refeitórios municipais e privados com fins sociais, instituições e famílias com pouco recursos. Para ser beneficiado pelo Banco é necessário fazer um cadastro e comprovar a vulnerabilidade econômica e social do público atendido pela instituição, que pode estar em diferentes cidades no país. O Banco funciona a partir do resgate de alimentos próprios para o consumo e doações de agricultores e/ou empresas privadas, em que figuram doadores como Cargill, Nestlé, Arcor, Unilever, entre outras indústrias de alimentos. Os alimentos são resgatados e encaminhados para as instituições beneficentes. Desde 2012, o Banco faz parte da *Global Food-*

[9] Informações disponíveis em: https://bancodealimentos.org.py/.

Banking Network (GFN), uma rede internacional que reúne mais de mil bancos de alimentos em mais de 25 países, com sede em *Houston*, nos Estados Unidos da América. É mencionado que, em 2025, o Banco de Alimentos Paraguaio resgatou e doou cerca de 770 toneladas de alimentos.

Existem também em *Asunción* os mercados n° 1, 2, 3, 4 e 5, que são mercados menores de varejo; não são administrados pela DAMA, mas pela Direção de Mercados Zonais, e estão distribuídos pela cidade. Ofertam produtos como legumes, frutas, verduras, que são adquiridas por intermediadores no Mercado Central, mas também se encontram nesses locais alimentos industrializados e roupas.

Assim como os demais municípios do estudo, a área social da prefeitura de *Asunción* destaca-se pela promoção de mercados e feiras – como a de empreendedores da terceira idade e a de economia solidária –, visando ampliar o acesso à renda da população e dinamizar diferentes centros municipais. Além disso, o CEMUPE oferece cursos de formação gratuitos para empreendedores nas diversas áreas da gastronomia (padaria, confeitaria, sorvetes, alimentos em geral); o Conselho Municipal pelos Direitos da Criança e do Adolescente (CODENI) possui refeitórios infantis sob sua responsabilidade. Este conselho é um dos órgãos municipais que mais administra políticas de SSAN no município.

Também na direção da Área Social está o departamento de Defesa do Consumidor, composto pelo Departamento de Saúde com seus departamentos de controle de estabelecimentos; produtos naturais; produtos de importação e unidade de produtos processados; e o Departamento de Laboratório com suas unidades físico-química e microbiologia. O laboratório possui uma unidade de produtos processados, onde é realizado o controle de qualidade de todas as instalações de estabelecimentos gastronômicos.

Outra ação que se destaca na área da Defesa do Consumidor, por meio do Departamento de Saúde e departamento de produtos processados, é o controle das cantinas escolares. Esse controle consiste na supervisão das condições higiênico-sanitárias, da manipulação e conservação dos alimentos, bem como da qualidade dos produtos comercializados nas escolas. Estima-se que aproximadamente 160 escolas sejam atendidas por esse programa, implementado desde 2023, no início do ano letivo, conforme relato de uma entrevistada.

A Direção Geral de Gestão Ambiental possui várias ações relacionadas à SSAN e à segurança hídrica. São elas: programas de agroecologia

urbana por meio de florestas comestíveis urbanas e hortas agroecológicas urbanas em jardins comestíveis e medicinais; corredores verdes bioculturais e campanhas ecoeducativas por meio da reciclagem total com separação de resíduos e elaboração de compostagem. Em 2023, essa direção ministrou *workshops* sobre plantas medicinais para alunos de escolas públicas e também realizou fiscalizações em frigoríficos, criadores de suínos e gorduras animais, embora tenha sido no âmbito ambiental e não alimentar ou de saúde (Cohene, 2025). Chamou a atenção nas entrevistas que os gestores destacaram a iniciativa de assistência alimentar às vítimas do incêndio *Ykua Bolaños*[10], mencionando que:

> (...) a Câmara Municipal havia aprovado a concessão do auxílio-alimentação às vítimas do *Ykua Bolaños*. Isso, por exemplo, ainda é concedido até hoje. Ou seja, depende de cada governo, pois, embora tenha sido aprovado, não foi especificado por quanto tempo poderia ser concedido. Portanto, depende muito de cada governo se eles querem continuar concedendo ou não (...) E isso depende de uma equipe que atua em casos de eventos naturais, ou seja, quando ocorre um desastre. Trata-se dessa gestão de riscos. Gestão de riscos (Entrevista n° 21, Junho de 2025-tradução nossa).

Alguns funcionários afirmaram que essa política continua sendo implementada pela Direção Geral da Área Social, através de seu gabinete de atendimento às vítimas, onde é fornecida uma cesta básica de alimentos mensalmente às vítimas ou famílias das vítimas atingidas pelo incêndio, bem como mencionado em entrevista: "A Direção Geral da Área Social, por meio de seu escritório de atendimento às vítimas (...), fornece uma cesta básica (...). Trata-se de um auxílio social, que consiste em um kit de alimentos não perecíveis para um mês (...)" (Entrevista nº 24, junho de 2025 – tradução nossa).

Outra ação destacada pelos entrevistados é a distribuição mensal de leite aos trabalhadores que recebem adicional de insalubridade, benefício destinado àqueles que atuam em ambientes considerados insalubres. Dessa forma, uma entrevistada conseguiu explicar o contexto da política:

> Sim, todos os locais que foram declarados insalubres pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Justiça e do Trabalho… Dentro da prefeitura encontram-se, por exemplo: a gráfica, nós, que somos um departamento de laboratório, depois há o arquivo, há os coletores (...) Bem, todos recebemos, em

[10] Incêndio de 1º de agosto de 2004 no supermercado *Ykua Bolaños*, localizado em *Asunción*. Durante o incêndio, as portas foram fechadas para que as pessoas não saíssem sem pagar. No final, o saldo foi de quase 400 mortos (La Nación, 2024). Do guarani, *Ykua* significa nascente, fonte ou poço de água; Bolaños faz referência ao frei Luis de Bolaños, a quem atribuem o milagre do surgimento de águas cristalinas (Última Hora, 2018).

> primeiro lugar, o adicional de insalubridade, que é de 20% sobre o nosso salário, não é sobre o salário mínimo, é sobre o nosso salário. E, além disso, recebemos leite mensalmente (...) Meu marido era funcionário público, agora é aposentado da prefeitura de Assunção; ele era, na época, chefe da diretoria de recursos humanos (...) meu marido é brasileiro e trouxe o que era feito lá no Brasil, ele trouxe para cá, ele implementou aqui a questão do leite. Foi o primeiro a implementar (...) Foi implementado a partir de 1997. Desde 1997 foi implementado o programa de distribuição de leite e do pagamento do benefício por trabalho insalubre (...) recebemos 12 litros de leite por mês (Entrevista nº 23, junho de 2025-tradução nossa).

Por se tratar de um benefício destinado a trabalhadores que atuam em condições insalubres, sua gestão e implementação estão sob responsabilidade da Direção de Talento Humano, responsável pela administração dos benefícios vinculados às condições de trabalho (Cohene, 2025).

2.2 Ciudad del Este

No que diz respeito aos temas alimentares, a estrutura da municipalidade de *Ciudad del Este* divide-se em secretarias e assessorias, entre outros órgãos; nessas encontram-se as diretorias com suas respectivas divisões, como subórgãos das diretorias. Existem onze direções no organograma da Prefeitura Municipal de 2025; dentre os órgãos que implementam políticas públicas da SSAN se destacam as direções de Arrecadação, Desenvolvimento Social, Gestão Ambiental, Educação e Cultura e o Conselho Municipal pelos Direitos da Criança e do Adolescente (CODENI)[11] (Cohene, 2025).

A Secretaria de Fomento destacou-se como o principal órgão que trabalha com a sociedade civil na prestação de assistência às pessoas que

[11] Trata-se de um serviço permanente e gratuito de proteção, promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, de caráter não jurisdicional, criado em cada município. Em 1990, o Paraguai ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança e incorporou-a à legislação nacional (Lei 57/90). Na Constituição Nacional de 1992, os direitos das crianças e dos adolescentes foram assumidos como uma responsabilidade da família, da sociedade e do Estado (Art. 54). Nessa ocasião, houve a aprovação do Código da Infância e da Adolescência (Lei 1680/01). Com esse código, foi criado o Sistema Nacional de Promoção e Proteção Integral da Infância e da Adolescência, estabelecendo como parte integrante do mesmo as Secretarias Municipais para os Direitos da Criança e do Adolescente (Codeni). Essa política pública para a infância e a adolescência propõe a descentralização da promoção dos direitos e da atenção às situações relacionadas a eles. O Conselho é chefiado por um diretor e conta com uma equipe formada por profissionais do direito, psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais de diversas áreas, além de cidadãos locais com reconhecida experiência na prestação de serviços à comunidade. Os municípios determinam a criação desses órgãos de acordo com suas necessidades e a disponibilidade de seus recursos humanos e materiais (Global Infância, 2008).

necessitam de algum tipo específico de ajuda econômica. Outro órgão mencionado pelos entrevistados é a Divisão de *Aportes*[12] da Direção de Desenvolvimento Social, pois é a ela que recorrem as pessoas que precisam de recursos para necessidades urgentes, em termos alimentares ou ainda em questão de saúde, seja para remédios ou ajuda para pessoas acamadas, que precisam de cadeira de rodas, entre outras necessidades. Segundo um funcionário, o Desenvolvimento Social é responsável pelas ações da SSAN; ele destacou a Divisão de *Aportes* como uma das principais.

A Direção de Desenvolvimento Social é responsável pelo programa Abrigo Temporário desde 2021. Atualmente, ele é implementado com ações paralelas de coleta de agasalhos (*Roperito Comunitario*) e foi estendido a um abrigo para mulheres e crianças em situação de rua (*CODENI te abriga*), em conjunto com o CODENI e a Secretaria da Mulher (Cohene, 2025). Essa direção também executa o programa Vaca Mecânica ou Planta Processadora de Alimentos, responsável pela produção de alimentos como produtos de panificação, leite de soja e outros derivados de soja, destinados à distribuição em refeitórios públicos municipais. Esses refeitórios atendem crianças e estudantes da rede pública municipal, além de populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica, incluindo usuários de abrigos de idosos, comunidades indígenas e unidades prisionais.

Os Espaços de Promoção Integral Municipal (EPIM), sob a responsabilidade do CODENI, também recebem produtos da vaca mecânica. Nesses espaços são recebidas crianças de 2 a 8 anos, que são também atendidas por programas direcionados à primeira infância e cujos pais, mães, cuidadores ou tutores realizam atividades informais em espaços públicos que envolvem risco de trabalho infantil (MCDE, 2023). O Projeto *Mitã Ryguatã*[13], implementado em 2024, consistiu na elaboração e distribuição de massas, doces e leite de soja saborizado, produzido pela vaca mecânica, abrangendo dez escolas públicas (2.727 crianças), com o apoio de outras instituições, como a Fundação *Los Ángeles e a Pastoral Social da diocese do Alto Paraná e setor empresarial* (MCDE, 2024). Uma das políticas originadas em 2020 sob essa direção foi o Banco de Alimentos, que até 2023 funcionava mais como um serviço de apoio nutricional (Cohene; Zimmermann,

[12] Tradução do espanhol: contribuições.
[13] Tradução do guarani: criança satisfeita.

2023), mas em uma das entrevistas foi confirmada a extinção do mesmo, consequência de várias mudanças na estrutura municipal.[14]

> O Banco de Alimentos foi concebido para atuar de forma mais abrangente, não apenas distribuindo pães e leite de soja, mas também para intervir no processo, digamos, de melhoria da alimentação no distrito. O Banco de Alimentos administrava doações do setor privado e as destinava a refeitórios, abrigos e cozinhas comunitárias. E a ideia era, de certa forma, melhorar a qualidade da alimentação da população. Não sei se o motivo de... digamos, eliminar o Banco de Alimentos é porque isso já não é mais feito ou simplesmente porque a tarefa foi passada para outro órgão (...) talvez isso também tenha perdido um pouco o foco, por isso foi extinto (Entrevista n° 12, janeiro de 2025 – tradução nossa).

Além das ações mencionadas, o município possui dois espaços de comercialização de alimentos, vinculados à Direção de *Recaudaciones*[15] e da Administração de Edifícios Públicos, como o Mercado de Abasto e a Feira Permanente, formada a partir de uma associação autônoma de feirantes hortigranjeiros.

Outro órgão público que se destaca nas iniciativas da SSAN é a Direção de Educação e Cultura, que administra a Escola de Artes e Ofícios (ou escola municipal de ofícios), onde são oferecidos cursos gratuitos de gastronomia[16] (Cohene; Zimmermann, 2024a). Durante as entrevistas, mais de um funcionário afirmou que essa direção também é responsável pelo controle do Programa Nacional Fome Zero[17] de alimentação escolar, mas isso não foi possível aprofundar, pois as solicitações de entrevistas com os responsáveis não foram atendidas.

No pós-pandemia, as feiras foram retomadas – como a feira dos empreendedores nas Feiras Comunitárias do Leste, realizada em 2021. Várias feiras são realizadas com outros nomes, como a "Seu espaço feiras & lojas",

---

[14] O próprio prefeito promoveu, em 2024, uma reestruturação total, na qual eliminou secretarias e uniu órgãos, com o objetivo de reduzir os gastos públicos e pagar os salários dos funcionários em dia – um problema que o município enfrenta há alguns anos.

[15] Tradução do espanhol: arrecadações.

[16] A Escola de Ofícios oferece um programa de formação gratuito em diversas especialidades, destinado a todos os interessados, a partir dos 18 anos, com o objetivo de proporcionar ferramentas práticas para a capacitação e o desenvolvimento profissional.

[17] O programa "Fome Zero em nossas Escolas e no Sistema Educativo" visa universalizar a merenda escolar com critérios de equidade e erradicar a fome na fase escolar. Impulsionado pelo Governo do Paraguai, ele foi concebido para incluir as micro, pequenas e médias empresas no processo, de modo que, na bandeja de alimentos entregue às escolas, haja menos produtos importados e mais produtos nacionais, com microempresas ou pequenos produtores atuando como fornecedores (*Ministerio de Industria y Comercio*, 2026).

que virou o Programa "Eu Crio, Aprendo e Empreendo", sob responsabilidade da Secretaria da Mulher. Essa política integra vários espaços da prefeitura, como a vaca mecânica, o mercado de abasto e a escola municipal; o funcionamento aborda o acompanhamento das mulheres chefes de família e vítimas de violência ou em situação de vulnerabilidade econômica[18], oferecendo cursos de capacitação em gastronomia e empreendedorismo, até estarem independentes dos agressores.

Outra direção que se destaca é a de Gestão Ambiental. Desde a última pesquisa realizada por Cohene e Zimmermann (2024a), deixaram de ser implementados o *Tembi'urã*[19] devido à sua natureza emergencial e o Cidade Orgânica, projeto sobre compostagens nas instituições para aproveitamento dos resíduos orgânicos, mas a dificuldade enfrentada foi que apenas aquelas instituições com hortas podiam aproveitar a compostagem, enquanto as demais ficavam sem cuidados por falta de interesse e envolvimento.

Nas entrevistas também foi comentado que as divisões dessa diretoria desempenham suas funções na área de SSAN e segurança hídrica, tais como: i) Saúde e Higiene: com o controle e inspeção de produtos alimentares, como carnes, água, alimentos perecíveis e a elaboração de planos e programas relacionados a produtos alimentares e sua manipulação em locais de produção e comercialização; ii) Saneamento: com o controle e o cumprimento rigoroso dos parâmetros de potabilidade da água e adequação das empresas privadas responsáveis pela perfuração de poços artesianos; iii) Abate: nas tarefas de controlar e fiscalizar os produtos de carnes diversas e derivados introduzidos e comercializados no município, da documentação pertinente, como fitossanitários emitidos pelos diferentes frigoríficos do país e habilitações emitidas pelo Serviço Nacional de Qualidade e Saúde Animal (SENACSA); iv) o controle de animais que são levados ao mercado local para comercialização, por exemplo galináceos, entre outros (Direção de Planejamento, 2020; Direção de Gestão Ambiental, 2020).

[18] A Secretaria trabalha com comunidades vulneráveis onde há mulheres vítimas de violência. Muitas delas fazem a denúncia na prefeitura, e a partir da mesma a Secretaria faz o acompanhamento. O programa é uma estratégia implementada em grupos de mulheres, fornecendo ferramentas para que elas possam sair do entorno violento e conseguir renda própria.

[19] Tradução do guarani: para a comida.

2.3 Encarnación

O organograma da Prefeitura Municipal de *Encarnación* do ano de 2022 mostra que ela está estruturada por conselhos, secretarias, assessorias e direções, que se dividem em subáreas. As direções responsáveis pelas políticas de SSAN foram as de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social Sustentável; Mulher e Administração e Finanças.

A Direção de Desenvolvimento Econômico Sustentável é popularmente conhecida pelo nome de Projeto Produtivo, conforme explicou o entrevistado: "Direção de Desenvolvimento Econômico e Sustentável é o nome verdadeiro agora. (...) mas é mais conhecido na área rural como um projeto produtivo, que era o nome anterior" (Entrevista n° 2, julho de 2023- tradução nossa). Essa direção tem três subórgãos: i) produção primária: agricultura, horticultura, piscicultura, pecuária, assistência técnica, minas e energia; ii) manufatura e indústria: MIPYMEs (Micro, Pequenas e Médias Empresas); iii) Ciência, Tecnologia e Serviços: Conacyt (Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia), que abrange parque tecnológico, mercados, vendas e pós-vendas, monitoramento e avaliação, laboratório de solo e automação (Zimmermann *et al.,* 2024). A direção ainda possui um espaço destinado à produção de mudas de hortaliças e frutíferas e depósito de máquinas fornecidas aos produtores; administra as feiras dos produtores locais, trabalhadas em conjunto com o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAG). Essa dinâmica atende as características do município já que, diferente de *Ciudad del Este* ou *Asunción*, *Encarnación* possui mais de 90% de área rural (Cohene; Zimmermann, 2024a).

Outro órgão municipal que implementa políticas da SSAN é a Direção de Desenvolvimento Social Sustentável, que oferece cursos de formação na área de gastronomia por meio do setor de empreendedorismo; além disso, presta assistência a idosos e pessoas com necessidades especiais por meio de seus órgãos específicos. Outro programa administrado por essa Direção são as *Ollas Populares*, que existem na Rede *Encarnación* Solidária, o Banco de Alimentos e o abrigo temporário, que atende o público da terceira idade, entre outros que demandam o abrigo. Conta ainda com outro abrigo específico voltado ao atendimento exclusivo de mulheres.

A Direção de Desenvolvimento Social Sustentável é responsável pelos Centros de Participação Comunitária, que, segundo um dos entrevistados, são como pequenas unidades da prefeitura nos bairros para garantir que os serviços cheguem a esses locais. Neles, são oferecidos cursos de ca-

pacitação para a comunidade. Um dos centros onde se oferece assistência a crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica é o Centro *Ara Pyahu*[20], que, embora seja uma ação conjunta da prefeitura com a Fundação Crescer com Futuro – Espanha, conta com funcionários municipais trabalhando nele. O Centro também realiza atividades com a Secretaria Nacional da Infância e Adolescência e recebe assistência alimentar, como a alimentação escolar. Além disso, através da Direção de Saúde do município os funcionários da área de Saúde prestam assistência médica gratuita ou a custo social aos beneficiários desse centro, na sua maioria crianças e adolescentes.

Dentre as ações da Diretoria de Desenvolvimento Social Sustentável, destaca-se o Banco de Alimentos. Trata-se de uma infraestrutura bastante sólida no município, criada há nove anos. O mesmo nasceu de um projeto inspirado em uma experiência de Posadas-Argentina e funciona por meio de grupos voluntários e parceria público-privada, conforme relatou um entrevistado.

Encarnación ainda conta com um mercado municipal chamado "*La Placita*[21]", que é organizado em feira permanente e feiras semanais de produtos agrícolas, sob a responsabilidade da Direção de Administração e Finanças (Cohene; Zimmermann, 2024a).

Outras direções que trabalham na área da SSAN no município são a de Assuntos Jurídicos, por meio da Defesa do Consumidor e a Direção de Gestão Ambiental e Direção de Saúde. Em uma das entrevistas foi possível entender melhor a interferência dessas diretorias no tema do estudo, que no caso de *Encarnación* é o único município estudado que possui um levantamento e controle mensal dos custos dos produtos da cesta básica do município (pães, produtos a granel como farinha, arroz, feijão, carnes, laticínios, frutas e verduras e produtos de higiene), além do controle da qualidade dos alimentos em estabelecimentos de alimentação.

A Diretoria de Saúde é responsável pelo controle de qualidade dos produtos alimentícios. Uma das entrevistadas mencionou que atua com a Defesa do Consumidor nas fiscalizações de estabelecimentos que comercializam alimentos e que estes devem possuir o cartão de manipulação de alimentos emitido pela Diretoria de Saúde do município. Assim:

[20] Tradução do guarani: novo dia.
[21] Tradução do espanhol: a pracinha.

> (...) Nós temos inspetores que estão nessa outra chefia chamada Saúde e Higiene (...) e fazem o controle, mas trabalham mais com a Defesa do Consumidor, (...) também trabalham com a Diretoria de Saúde (...) porque é a Diretoria de Saúde que emite o cartão chamado cartão de manipulação de alimentos. Então, se você não tiver esse cartão de manipulação de alimentos, você recebe uma multa, e isso vale para todos os vendedores (...) principalmente para os vendedores de comida de rua, porque, de repente, os restaurantes e os bares têm uma infraestrutura mais segura, mas as pessoas que vendem comida na rua, ou seja, têm a comida exposta ali... há veículos passando, poeira e tudo mais. Então, exige-se deles esse cartão de manipulação de alimentos, que envolve fazer exames de sangue, um pouco de tudo, e a Secretaria Municipal de Saúde é quem emite esse cartão (Entrevista nº 4, maio de 2025 – tradução nossa)

Quadro 1: Políticas públicas de SSAN por municípios paraguaios, 2023-2025

Município	**Órgão Público**	**Políticas públicas SSAN**
Ciudad del Este	Secretaria de fomento	Reconhecimento de comissões vicinais e associações.
	Diretoria de educação e cultura	Controle do programa Fome Zero; Cursos de gastronomia na escola municipal de ofícios; Secretaria de esportes; Secretaria da mulher: *Seu espaço férias e lojas* (2021-2023); Programa Eu Crio, Aprendo e Empreendo (2023-atual); Assistência aos refeitórios; Acompanhamento dos abrigos de mulheres e crianças.
	Diretoria de arrecadação	Administração de prédios públicos: administração de abastos; feira permanente; mercado zonal Km7; CPFH.
	CODENI	*CODENI te abriga;* EPIM ou creches municipais.
	Diretoria de gestão ambiental	Saneamento ambiental; Controle e inspeção ambiental; Abate; Saúde e higiene; Projetos e educação ambiental (*Tembi'urã* em 2020 e Cidade orgânica em 2024).
	Diretoria de desenvolvimento social	Divisão de contribuições; Feiras comunitárias do Leste em 2020; Abrigo temporário; Vaca mecânica ou planta processadora de alimentos; *Mitã ryguatã* em 2024; Banco de alimentos 2020-2024; *Ollas* populares.
Encarnación	Diretoria de desenvolvimento econômico sustentável	Feira de produtores; Assistência técnica; Fornecimento de máquinas, sementes e kits de irrigação.
	Diretoria de desenvolvimento social sustentável	Secretaria para pessoas com deficiência; Secretaria para pessoas da terceira idade; Banco de alimentos; *Ollas* populares 2020-2022; Controle e seguimento de pessoas em situação de rua: abrigo temporário municipal noturno; Centros de participação vicinais: Empreendedorismo (*Pacu Cua*; San Pedro – assistência alimentar em 2024; San Isidro).

	CODENI	Centro de Atendimento Integral e Formação Diurno – CDAIF; *Lucerito*; *Carita feliz*.
	Prefeitura-Fundação Crescer da Espanha	Centro *Ara Pyahu.*
	Diretoria de administração e finanças	Mercado municipal "*La placita*"
	Mulher	Abrigo para mulheres vítimas de violência.
	Diretoria de assuntos jurídicos	Chefia de defesa ao consumidor: mapeamento e controle de preços da cesta básica.
	Diretoria de gestão ambiental e saúde	Saúde e higiene: controle de comércio e do cartão de manipulação de alimentos.
	Diretoria de saúde	Emissão do cartão de manipulação de alimentos.
Asunción	Diretoria de mercados zonais	Feiras e refeitórios do mercado;Mercado n° 1; n° 2; n° 3; n° 4; n° 5.
	Diretoria de gestão ambiental	Controle de frigoríficos, criadouros de suínos e gorduras animais; Programas emblemáticos: agroecologia urbana (florestas comestíveis urbanas; hortos agroecológicos urbanos (quintais medicinais e quintais comestíveis); oficinas de plantas medicinais; Corredores verdes bioculturais; Mutirões verdes eco educativos, classificação de resíduos e reciclagem.
	Diretoria de Abastecimento Municipal de *Asunción* (DAMA)	Mercado central de abasto; Espaço de produtores do MAG; Banco de alimentos.
	Diretoria de recursos humanos	Distribuição de leite aos funcionários em insalubridade.
	Diretoria geral de gestão e redução de riscos de desastres municipal	Assistência alimentar às vítimas do *Ykua Bolaños*.
	Diretoria geral da área social	Diretoria da promoção da participação cidadã; terceira idade; centros municipais; Departamento de fundos para projetos especiais;Departamento de serviços: acompanhamento do programa nacional *Tekoporã*[22]; Centro municipal de promoção empresarial: cursos gratuitos para empreendedores na área de gastronomia; CODENI: refeitórios; Diretoria de defesa ao consumidor: departamento de laboratório (unidade de físico-química; unidade de microbiologia; unidade de controle em estabelecimentos); departamento de saúde (unidade de produtos naturais; unidade de produtos em importação; unidade de produtos processados – controle de cantinas escolares).

Fonte: Elaboração própria a partir de Cohene (2025).

[22] Tradução do guarani: bem-estar ou bem-viver.

Na compilação das políticas públicas da SSAN em *Ciudad del Este* foram descritas todas as políticas identificadas na pesquisa bibliográfica e documental, mas também aparecem outras que se destacaram nas entrevistas nas pesquisas de campo. No caso de *Encarnación*, o mapeamento foi mais difícil porque o organograma da prefeitura disponível não está atualizado. Portanto, foi crucial a explicação dos entrevistados, uma vez que vários departamentos foram extintos ou mudaram de nome ou subdepartamentos que mudaram de endereço. Em *Asunción* não foram constatadas ações extintas. A maioria das políticas é iniciativa local, com investimentos dos orçamentos das direções responsáveis, não recebendo recursos nacionais. Nessa situação, a dificuldade permaneceu no acesso aos dados sobre as estruturas das direções. Algumas foram fornecidas pelos entrevistados, sendo constatada uma diferença significativa na organização e disponibilização dos dados do município de *Asunción* em comparação com *Ciudad del Este e Encarnación.*

Cohene (2025) analisou as capacidades estatais para as políticas voltadas à SSAN nos três municípios paraguaios desta pesquisa, tendo como referência a perspectiva técnico-administrativa e político-relacional (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pires; Gomide, 2016). No que se refere às capacidades político-relacionais, constatou-se que os municípios dispõem de estruturas formais responsáveis pela implementação das políticas públicas de SSAN, com atribuições e dinâmicas de funcionamento semelhantes. Entretanto, essas capacidades são limitadas pela dependência de canais informais de decisão, entendidos como processos de definição de prioridades e alocação de recursos baseados em relações pessoais, redes de confiança e práticas não institucionalizadas. Ainda, na perspectiva técnico-administrativa, constatou-se que, embora os três municípios paraguaios da pesquisa disponham de orçamentos anuais, estes são insuficientes para responder de forma contínua às demandas existentes, à restrição de recursos financeiros e à dependência de repasses externos (como dependência a parcerias com empresas privadas), o que limita a ampliação, o monitoramento e a sustentabilidade das políticas e a qualidade dos recursos humanos a longo prazo.

Considerações finais

O presente capítulo buscou identificar a condição dos principais municípios do Paraguai no âmbito das políticas públicas de SSAN, obtendo um panorama dessas políticas implementadas sob responsabilidade municipal.

No decorrer da investigação surgiram algumas limitações, pois nem sempre foi possível entrar em contato com os funcionários e acessar os documentos oficiais, uma vez que a solicitação às instituições municipais para coletar os dados dos recursos disponíveis não teve o retorno esperado. Isso demonstra certa fragilidade em termos de transparência para o acompanhamento das políticas públicas nesses municípios. Outro desafio durante a pesquisa foi o contexto político dos municípios de *Ciudad del Este e Asunción,* devido ao processo de intervenção que estava ocorrendo no momento da pesquisa de campo entre maio e junho de 2025. Cabe explicar que a intervenção municipal é um procedimento legal regido pela Lei nº 317, pela qual os governos municipais ou departamentais podem sofrer intervenção pelo Poder Executivo nacional em caso de mau desempenho das funções ou desintegração das juntas municipais. O pedido de intervenção pode ser apresentado pelo conselho municipal ou departamental, pelo governador ou prefeito e também pela Controladoria Geral da República diretamente ao Poder Executivo (ABC Color, 2025).

Nesse sentido, as entrevistas foram aplicadas poucos dias antes do início das intervenções, e o ambiente em ambos os municípios era tenso. Isso dificultou o contato com gestores de *Asunción,* e a intervenção dificultou ainda mais devido à incerteza e ao medo dos gestores de falar sobre o funcionamento das políticas em tela. Em mais de uma ocasião foi necessário solicitar uma autorização prévia, com o guia de entrevistas anexado, para que eles soubessem com antecedência quais eram as perguntas que poderiam responder. Destaca-se que, durante a estadia em *Asunción*, também ocorreu uma operação policial na CODENI por denúncia de tráfico de drogas, o que impossibilitou uma entrevista.

De modo geral, muitas das políticas identificadas vêm sendo implementadas há anos, atravessando diferentes administrações e partidos. Entretanto, em *Ciudad del Este* e *Encarnación* foram registradas políticas extintas – como Seu Espaço, Feiras e Lojas; *Tembi'urã*; Ciudad Orgânica; Banco de Alimentos e Feiras Comunitárias em *Ciudad del Este* e Panelas Populares e oficinas de Assistência Alimentar em *Encarnación* –, evidenciando a descontinuidade das ações e a falta de clareza sobre os motivos dessas decisões. Observa-se que os órgãos responsáveis pela implementação são os mesmos nos três municípios, embora em *Asunción* exista um número significativamente maior de órgãos e subórgãos. Em termos de nomenclatura, dinâmica de funcionamento e implementação, os municípios apresentam semelhan-

ças: *Encarnación* e *Asunción* compartilham características de oferecer espaços, que atuam como pequenas sedes da prefeitura nos bairros, seja para oferecer cursos diversos, seja para pagamento de impostos, entre outros serviços públicos vinculados às direções de desenvolvimento social; já *Ciudad del Este* e *Encarnación* apresentam semelhanças na atuação da Defesa do Consumidor.

Nota-se que há políticas mais sólidas em um município do que em outro, por exemplo o Banco de Alimentos, que em *Encarnación* foi criado há nove anos e permanece atuante, enquanto em *Ciudad del* Este o banco de alimentos teve uma existência breve. Já em *Asunción*, o Banco de Alimentos é gerenciado por uma fundação sem fins lucrativos; a Prefeitura fornece o espaço, portanto, tem apoio público e recebe doações de grandes empresas privadas de alimentos, entre outros, mas também de agricultores.

Constatou-se que nenhuma das municipalidades estudadas possui um órgão específico voltado a temas alimentares. Apesar disso, existem diversas políticas públicas relacionadas à SSAN, implementadas em contextos de diferenças políticas e conflitos de interesse, muitas vezes com recursos insuficientes. Por fim, não foi explorado no capítulo, em função do escopo mais abrangente de mapeamento das políticas de SSAN nos três municípios, mas não se identificaram órgãos de coordenação nem mecanismos claros para promover a intersetorialidade entre as direções responsáveis, o que pode comprometer a efetividade, eficiência e transparência das políticas públicas. Portanto, sugere-se que esse tema possa ser objeto de um novo estudo.

Agradecimentos

As autoras agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila).

Referências

ABC Color. *¿Qué es la intervención municipal?* Claves para entender cómo se aplica y qué consecuencias tiene. Jun. 2025. Disponível em: https://www.abc.com.py/politica/2025/06/11/que-es-la-intervencion-municipal-claves-para-entender-como-se-aplica-y-que-consecuencias-tiene/. Acesso em: jul. 2025.

CALABRESE, M. V.; ONDOÑO, I.; MARTÍ, F. *Análisis de la expansión urbana de las ciudades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y de Foz de Iguazú (Brasil)*. 2011.

Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/357534789_Analisis_de_la_expansion_urbana_de_las_ciudades_fronterizas_de_Ciudad_del_Este_Paraguay_y_de_Foz_de_Iguazu_Brasil. Acesso em: out. 2024.

DIVISIÓN de Catastro de la Dirección de Área Urbana de la Municipalidad de Ciudad del Este. *Plano de barrios de Ciudad del Este,* 2023.

COHENE, D. J. B. *Capacidades Estatales y Políticas Públicas: estudio de caso en los principales municipios de Paraguay*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-americana, 2025.

COHENE, D.; ZIMMERMANN, S. A. Las Políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Ciudad del Este, Paraguay. In: ZIMMERMANN, S.: WESZ JÚNIOR, V. J. (orgs.). *Sistemas Alimentares na Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai*. 1. ed. São Paulo: Paco, 2023.

COHENE, D. J. B.; ZIMMERMANN, S. A. Políticas Públicas de Segurança Alimentar: as capacidades estatais nos principais municípios do Paraguai. In: *Anais do VI Encontro Nacional de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro. Anais eletrônicos..., Galoá, 2024. Disponível em: https://proceedings.science/enpssan/enpssan-2024/trabalhos/politicas-publicas-deseguranca-alimentar-as-capacidades-estatais-nos-principais?lang=pt-br. Acesso em: dez. 2024.

COHENE, D. J. B.; ZIMMERMANN, S. A. Las políticas públicas de seguridad alimentaria en Ciudad del Este. In: *Coleção Semillas*. EdUnila, 2024b.

COHENE, D. J. B. *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional em Cidade do Leste:* ações e políticas públicas. 91. Trabalho de Conclusão (Curso em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

DIRECCIÓN de Gestión Ambiental. *Manual de Funciones y Procedimientos*, 2020.

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN. *Manual de Organización y Funciones (MOF),* 2020. Disponível em: https://sysmuniproduction.gnumux.com/uploads/Post/archive_1687781376_1687781376.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

DIRECCIÓN General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). *Dípticos departamentales con resultados del Censo Económico Nacional,* 2011. Disponível em: https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=22. Acesso em: set. 2024.

FOOD and Agricultural Organization (FAO). Seguridad alimentaria. *Informe de políticas*, n. 2, junho de 2006. Disponível em: https://www.fao.org/4/a0750s/a0750s00.pdf. Acesso em: dez. 2024.

FUKUOKA, M. *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*. Primera Edición. BASE IS. Asunción: Romina Pereira Fukuoka, diciembre 2011.

GLOBAL Infancia. *Manual complementario de lectura para consejeros y consejeras de Codeni*. Asunción, junio de 2008. Disponível em: http://www.globalinfancia.org.py/uploads/files/manualcodeni.pdf. Acesso em: ago. 2025.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311. Acesso em: jan. 2024.

GUEREÑA, A.; VILLAGRA, L. R. *Yvy Jára:* Los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción: Oxfam en Paraguay, 2016.

IMAS, V. J. *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay* – Sistema de indicadores y línea de base. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, 2019.

INFORMACIÓN Pública Paraguay. *Departamento de Itapúa*, 2024. Disponível em: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1183043-Itapuacaracteristicas-pdf-Itapuacaracteristicas.pdf. Acesso em: out. 2024.

INSTITUTO Nacional de Estadísticas (INE). *Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas*, 2022. Disponível em: https://www.ine.gov.py/censo2022/. Acesso em: set. 2024.

JAIME, F. M. *et al*. *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. 1. ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

LA NACIÓN. *Ycuá Bolaños:* 20 años de una tragedia que marcó con fuego al Paraguay, 01 ago. 2024. Disponível em: https://www.lanacion.com.py/pais/2024/07/31/ycua-bolanos-20-anos-de-una-tragedia-quemarco-con-fuego-al-paraguay/. Acesso em: jul. 2025.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MÁS ENCARNACIÓN. *Albergue municipal de Encarnación brinda refugio y atención integral a personas en situación de calle durante el invierno*, 2023. Disponível em: https://www.masencarnacion.com/articulo/albergue-municipal-de-encarnacion-brindare-fugio-y-atencion-integral-personas-en-situacion-de-calle-durante-elinvierno#:~:text=Este%20lugar%20les%20brinda%20refugio,880%2C%20disponible%20las%2024%20horas. Acesso em: maio 2025.

MINISTERIO de Industria y Comercio. *¿Qué es el Programa Hambre Cero?*, 2026. Disponível em: https://www.mipymes.gov.py/hambre-cero/. Acesso em: mar. 2026.

MUNICIPALIDAD de Ciudad del Este (MCDE). *Municipalidad de CDE ofrece protección integral a la infancia en situación de vulnerabilidad*, 2023. Disponível em: https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-ofrece-proteccion-integral-a-lainfancia-en-situacion-de-vulnerabilidad. Acesso em: jul. 2025.

MUNICIPALIDAD de Ciudad del Este (MCDE). *Municipalidad de CDE lanza proyecto "Mitã Ryguatã" que cubrirá merienda escolar en varias instituciones,* 2024. Disponível

em: https://www.mcde.gov.py/post/municipalidad-de-cde-lanza-proyecto-mita-ryguata-quecubrira-merienda-escolar-en-varias-instituciones. Acesso em: out. 2024.

PREFEITURA de Encarnación. *Plan Encarnación más:* Plan de desarrollo sustentable y plan de ordenamiento urbano y territorial, 2024. Disponível em: https://issuu.com/ecosistemaurbano/docs/03-morfologia_urbana_-_reduced. Acesso em: out. 2024.

OFICINA de Información Geográfica (OIG). *Ficha País Paraguay:* República del Paraguay, ago. 2024. Disponível em: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paraguay_ficha%20pais.pdf. Acesso em: abr. 2025.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), p. 121-143, 2016. https://doi.org/10.5380/rsocp.v24i58.47224.

SECCHI, L. *Políticas públicas:* conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILI, M.; RODRÍGUEZ, J. *Acción Territorial:* La experiencia de los municipios en Paraguay, 2017. Disponível em: https://repositorio.conacyt.gov.py/xmlui/handle/20.500.14066/3811. Acesso em: fev. 2024.

SUBIRATS, J. *et al. Análisis y Gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2012.

ÚLTIMA HORA. *Ykua Bolaños y el misterioso brote de agua en Caazapá*, 18 jun. 2018. Disponível em: https://www.ultimahora.com/ykua-bolanos-y-el-misterioso-brote-agua-caazapa-n1300823. Acesso em: jul. 2025.

VÍA CAMPESINA. *La Vía Campesina:* Soberanía Alimentaria, una propuesta por el futuro del planeta, 2021. Disponível em: https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-soberaniaalimentaria-un-manifiesto-por-el-futuro-del-planeta/. Acesso em: abr. 2025.

ZIMMERMAN, S.; COHENE, D.; RIQUELME, N. Las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay, reflexiones a partir de las dimensiones Policy-Politics-Polity. In: LE COQ, J.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (orgs.). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. 1. ed. Río de Janeiro: E-papers, 2021a.

ZIMMERMAN, S.; COHENE, D.; RIQUELME, N. "De un lado soja, de otro la ganadería": la cuestión alimentaria de los pueblos indígenas en Paraguay y sus políticas públicas. In: LE COQ, J.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (orgs.). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. 1. ed. Río de Janeiro: E-papers, 2021b.

ZIMMERMANN, S. A. *et al*. Capacidades Estatais e as políticas para agricultura e abastecimento alimentar em municipalidades de fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, 2024. In: *XII Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP)*. Lisboa, Portugal. Disponível em: https://www.congresoalacip2024.org/trabalho/view?ID_TRABALHO=1014. Acesso em: out. 2024.

Sobre as autoras e os autores

Adriana Veiga Aranha. Doutorado em Administração Pública. Pesquisadora convidada do Centro de Estudos das Metrópoles da USP e do Instituto Fome Zero.
E-mail: adriana.veiga.aranha@gmail.com

Ana Georgina Peixoto Rocha. Doutorado em Desenvolvimento Rural no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutorado no Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS), na Université Paris Nanterre. Professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Atua nos temas de agricultura familiar, desenvolvimento rural, cadeias curtas e cooperativismo.
E-mail: anageorgina@ufrb.edu.br

Andréia Vigolo Lourenço. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Extensionista Rural na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul. Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua nos temas de agricultura familiar, agroecologia, mercados, políticas públicas e segurança alimentar e nutricional.
E-mail: andreia.vigolo@gmail.com

Annette Madriz Porras. Nutricionista. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua nos temas de políticas alimentares, segurança alimentar e nutricional e capacidades estatais municipais.
E-mail: a.madrizporras@gmail.com

Beatriz Ribeiro Rocha. Mestrado em Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua nos temas de políticas públicas, participação social e segurança alimentar e nutricional.
E-mail: beatrizribeirorocha075@gmail.com

Bruno Dias Magalhães. Doutorado em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Secretário Adjunto e Subsecretário de Planejamento, Gestão e Finanças, Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Professor na Fundação João Pinheiro. Atua nos temas de Políticas Alimentares, Agricultura Urbana, Formação do Estado Brasileiro e Relações Estado-Sociedade.
E-mail: bdmagalhaes@gmail.com

Catia Grisa. Doutorado em Ciências Sociais. Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos na Universidade Federal do Rio Grando do Sul (UFRGS). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisa em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (Gepad). Atua nos temas de Políticas Alimentares, Segurança Alimentar e Nutricional e Políticas para a Agricultura Familiar.
E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Cristian Alarcón-Ferrari. Doutorado em Comunicação Ambiental. Professor Associado em Desenvolvimento Rural na Universidade Sueca de Ciências Agrícolas. Atua nos temas de uso da terra e da água, ecologia política comparada e questões agrárias, bem como teorias críticas do capitalismo.
E-mail: Cristian-Alarcon.Ferrari@slu.se

Cristiane Cavalcante Lima. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), no campus Manaus Zona Leste (CMZL). Atua nos temas de Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural, Ativismo Alimentar e Políticas Alimentares e Segurança alimentar e nutricional.
E-mail: cristiane.lima@ifam.edu.br

Diana Jazmin Britez Cohene. Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Energia e Sustentabilidade da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Atua nos temas de políticas públicas de segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e capacidades estatais municipais.
E-mail: djb.cohene.2017@aluno.unila.edu.br

Eliene Gomes dos Anjos. Doutorado em Ciências Sociais e pós-doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Docente da Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Pesquisa sobre Políticas Públicas da Agricultura Familiar, Cooperativismo, Economia Solidária, Relações de Gênero e Raça na Perspectiva Interseccional.
Email: elieneanjos@ufrb.edu.br

Elsy Vargas Villalobos. Mestrado em Administração de Empresas com especialização em Gestão de Mídia pela Universidade Nacional de Educação a Distância (UNED). Produtora audiovisual e publicitária, formada pela Universidade da Costa Rica. Atua nas áreas de Comunicação Social, Comunicação e Desenvolvimento e Comunicação e Saúde.
E-mail: elsy.vargas@ucr.ac.cr

Fernanda Castilhos França de Vasconcellos. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atua nos temas de Políticas Alimentares, Segurança Alimentar e Nutricional e Agricultura Familiar.
E-mail: franca.fernandac@gmail.com

Gabriela dos Santos Silva Lima. Graduada em Tecnologia em Agroecologia pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Atua nos temas de agricultura familiar, cooperativismo e extensão rural.
E-mail: gabriellalima701@gmail.com

Ingrid de Paula Marques. Mestrado em Desenvolvimento Rural. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua nos temas de Políticas Públicas, Segurança Alimentar e Nutricional e Mudanças Climáticas.
E-mail: ingrid.marques.ufrgs@gmail.com

Janaína Balk Brandão. Doutorado em Extensão Rural. Professora no Departamento de Horticultura e Silvicultura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e no Programa de Pós-Graduação de Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. Atua nos temas relacionados aos sistemas alimentares, cadeias curtas, mercados, agricultura familiar e cooperativismo.
E-mail: janainabalkbrandao@gmail.com

Júlia Menin. Mestrado em Sociologia. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua nos temas de Políticas Alimentares, Segurança Alimentar e Nutricional e Mudança do Clima.
E-mail: juliamenin2@gmail.com

Leticia Andrea Chechi. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Professora na Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (Gepad). Atua nos temas de mudanças climáticas, agricultura familiar, cooperativismo e políticas públicas.
E-mail: leticiachechi@furg.br

Maria Aparecida Rodrigues de Miranda. Especialista em Administração Pública, Subsecretária de Segurança Alimentar, Nutricional e Agroecologia da Prefeitura Municipal de Contagem, Minas Gerais. Atua nos temas de políticas alimentares, gestão pública e do direito humano à alimentação adequada.
E-mail: cidamiranda.mr@gmail.com

Mariele Boscardin. Doutorado em Extensão Rural. Professora da Universidade Estadual de Maringá. Atua nos temas de sucessão geracional, gênero, cooperativismo, tendências e escolhas alimentares.
E-mail: mboscardin@uem.br

Marianela Zúñiga Escobar. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Professora na Escola de Nutrição e coordenadora da Comissão Institucional Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade da Costa Rica. É subcoordenadora da Rede Costarriquenha de Agricultura Familiar. Atua nos temas de segurança alimentar e nutricional, mercados e sistemas alimentares, agricultura familiar, políticas públicas e governança.
E-mail: marianela.zunigaescobar@ucr.ac.cr

Marisa Alice Singulano. Doutorado em Sociologia. Professora no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Atua nos temas de instituições e políticas públicas para a agricultura e alimentação, sistemas alimentares, gênero e alimentação.
E-mail: marisasingulano@gmail.com

Melissa Luciana de Araújo. Doutorado em Saúde e Nutrição. Professora das Faculdades Kennedy/Promove. Pesquisadora do Grupo de Estudo em

Agricultura Urbana AUÊ/UFMG e do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas em Saúde da Fundação João Pinheiro. Atua nos temas de sistemas e ambientes alimentares, segurança alimentar e nutricional, agricultura urbana e agroecologia.
E-mail:melissaluciana20@gmail.com

Milene Cristine Pessoa. Doutorado em Enfermagem. Professora no Programa de Pós-Graduação em Nutrição e Saúde da Universidade Federal de Minas Gerais. Atua nos temas de Epidemiologia Nutricional e Nutrição, Epidemiologia de Doenças Crônicas Não Transmissíveis, Insegurança Alimentar e Nutricional, Ambiente Alimentar e Análise Nutricional de População.
E-mail: milenecpessoa@gmail.com

Monique Velame Ferreira. Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Nutricionista na Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, Bahia. Agente Pnae no Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Estudante (CECANE – UFRB). Atua nos temas de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição, Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Insegurança Alimentar e Nutricional e Seletividade Alimentar.
E-mail: nutri.moniquevelame@gmail.com

Nadine Gerhardt Lermen. Mestrado em Ciências Sociais. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua nos temas de políticas públicas, políticas alimentares e difusão/transferência de políticas.
E-mail: nadineg.lermen@gmail.com

Nara Eloy Machado Maturino. Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade (PPGES) da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Professora na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Atua nos temas de legislação cooperativista, legislação ambiental e do trabalho, políticas públicas, agricultura familiar.
E-mail: naraeloy@ufrb.edu.br

Nathalie Vieira Lucion. Mestre em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Licenciada e bacharela em Geografia (UFPR). Atua nos temas associados a alimentação, políticas públicas e planejamento urbano.
Email: nathiluci@gmail.com

Olivia Souza Honório. Doutorado em Saúde e Nutrição. Nutricionista na Prefeitura Municipal de Ubá, Minas Gerais. Atua nos temas de ambiente alimentar, desertos alimentares, pântanos alimentares, saúde pública e epidemiologia.
E-mail: oliviashonorio@gmail.com

Paulo André Niederle. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Coordena o Grupo de Pesquisa em Sociologia das Práticas Alimentares (Sopas) e é membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (Gepad) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT Participa). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.
E-mail: pauloniederle@gmail.com

Shirley Rodríguez González. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Professora na Escola de Nutrição e Diretora do Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana da Universidade de Costa Rica. Atua nos temas de segurança alimentar e nutricional, mercados alimentares, agricultura familiar e alimentos tradicionais.
E-mail: shirley.rodriguez@ucr.ac.cr

Silvia Aparecida Zimmermann. Doutorado em Ciências Sociais. Professora no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila). Atua nos temas de soberania e segurança alimentar e nutricional, participação social, pobreza rural, políticas públicas e desenvolvimento rural.
E-mail: silviaz@ufrrj.br

Vanessa Lazzaretti Picolotto. Mestrado em Extensão Rural. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua nos temas de agricultura familiar, políticas alimentares e economia solidária.
E-mail: vanelazzaretti@hotmail.com

Este livro é fruto do projeto de pesquisa "Construção de capacidades estatais para transformar os sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras", apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Ele procurou reunir dois temas efervescentes no debate contemporâneo brasileiro e internacional: a) a necessidade de construir e implementar políticas alimentares em resposta ao incremento de problemáticas e crises alimentares (continuidade da fome, aumento de doenças associadas à má nutrição, inflação alimentar, desigualdades alimentares manifestas nos desertos e pântanos alimentares, incertezas e riscos decorrentes das mudanças do clima, etc.), com foco na promoção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e inclusivos; b) o reconhecimento e a visibilidade do papel dos governos locais e das cidades na produção de respostas a esses desafios alimentares.

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

OIKOS EDITORA

ISBN 978-65-5974-351-3