

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: O CASO DO MERCADO DE SANTA TEREZA - BELO HORIZONTE

SOCIAL PARTICIPATION IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: THE CASE OF THE SANTA TEREZA MARKET - BELO HORIZONTE

Flávia Alves Guimarães Finamori

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro (FJP), Brasil
flavia.finamori@gmail.com

Flávia Duque Brasil

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro (FJP), Brasil
flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Ricardo Carneiro

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro (FJP), Brasil
ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Publicação: 16.09.2025.

Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG, Brasil

Editora chefe: Profa. Dra. Daniela Mateus de Vasconcelos

Este artigo encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico:
<http://revistas.una.br/reuna>

Resumo

O artigo objetiva analisar como a participação social ocorreu no percurso da concessão do Mercado Distrital de Santa Tereza em Belo Horizonte, recuperando sua trajetória, mecanismos e desenhos institucionais participativos previstos e implementados. Apoiar-se em desenvolvimentos teóricos referentes à participação social no campo da democracia participativa e em aportes relativos às parcerias público-privadas. Adotou-se uma abordagem qualitativa com procedimentos metodológicos que envolveram revisão bibliográfica, levantamentos documentais e entrevistas semiestruturadas com atores-chave. A concessão do mercado apresenta singularidades devido ao histórico de mobilização no bairro e à previsão de mecanismos de participação social. O trabalho evidencia o papel de atores coletivos da sociedade civil na definição dos rumos da destinação do mercado, por meio do ativismo e da participação.

Palavras-chave: Participação social; Parceria Público-Privada; Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Abstract

The article aims to analyze how social participation took place during the concession of the Santa Tereza District Market in Belo Horizonte, looking at its trajectory, mechanisms and participatory institutional designs that were planned and implemented. It is based on theoretical developments relating to social participation in the field of participatory democracy and contributions relating to public-private partnerships. A qualitative approach was adopted, with methodological procedures involving a literature review, documentary surveys and semi-structured interviews with key players. The market concession process is unique due to the history of mobilization

in the neighbourhood and the provision of mechanisms for social participation. The work highlights the role of collective civil society actors in defining the direction of the market, through activism and participation.

Keywords: Social Participation; Public-private Partnership; Food and Nutrition Security Policy.

1. Introdução

O Mercado Distrital de Santa Tereza é um dos espaços públicos emblemáticos do icônico bairro, notável por seu patrimônio cultural, além de se configurar como uma referência de sociabilidade, cultura e boemia da capital mineira. Mais além, o bairro também tem se marcado por um expressivo histórico de mobilização e organização de seus moradores, com destaque para o movimento Salve Santa Tereza (MSST), que se constitui nos anos 1990, especialmente voltado para a preservação do patrimônio cultural e modos de vida locais, logrando influir nas políticas municipais. A regulamentação de parte do bairro como uma Área de Diretrizes Especiais (ADE) – instrumento que visa à manutenção das características residenciais e parâmetros de uso e ocupação do solo na legislação urbana municipal – consistiu em uma das conquistas significativas da atuação dos atores coletivos locais.¹

O próprio mercado – equipamento que integra a política municipal de segurança alimentar e nutricional - constituiu-se como uma referência cultural importante do bairro e tem sido objeto de mobilizações e de propostas alternativas dos atores coletivos da sociedade civil nas últimas décadas.

Desde sua inauguração em 1974, o mercado consolidou-se como marco simbólico para a população local e desempenhou, até o final da década de 1990, um papel importante na política de distribuição regional de alimentos. Com o declínio de sua utilização, que culmina em seu fechamento em 2007, as possibilidades de nova destinação do espaço tornaram-se objeto de discussões pelo poder público e pela sociedade civil. Nessa linha, projetos e propostas da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) foram alvo de oposição pela comunidade e, assim, refutadas, bem como as proposições dos atores coletivos locais não foram inteiramente acatadas pelo governo local. Em 2020, o mercado foi objeto de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para estabelecimento de Parceria Público-Privada (PPP) e em setembro do referido ano concluiu-se o processo de sua concessão.

Os lastros de participação social no bairro Santa Tereza, incluindo mobilizações com o foco no mercado, tornam particularmente interessante a abordagem do processo de destinação desse importante espaço público por meio da realização de um processo de licitação pública para equipamentos da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. Diante disso, o objetivo geral do presente artigo é examinar a forma como se deu a participação social no processo de concessão do mercado promovido pelo Executivo municipal. Tem-se em vista abordar tanto as mobilizações e ações coletivas, quanto as formas de participação institucionalizada no processo de concessão e previstas no arranjo da parceria.

Para o alcance do objetivo enunciado, examina-se o processo de concessão planejado pela PBH, destacando-se as intervenções da sociedade civil nos procedimentos regimentais e os mecanismos de participação social previstos e instituídos. Foram consideradas as etapas de PMI, a consulta pública e a licitação na modalidade concorrência. Para a compreensão do papel da participação social na

referida concessão, buscou-se trazer elementos contextuais e históricos, destacando-se, na trajetória do mercado, o ativismo dos atores coletivos locais.

A relevância da análise dessa experiência justifica-se sob diversos aspectos, desde as singularidades de Santa Tereza e da trajetória de mobilização de atores coletivos em torno da preservação do patrimônio, do mercado e de sua destinação, destacando-se a atuação do Movimento Salve Santa Tereza (MSST).

Cabe considerar que Belo Horizonte tem uma trajetória expressiva no campo da participação social, seja pela atuação de atores coletivos desde o século anterior; seja na construção uma infraestrutura de participação institucional ampla e plural nos anos 1990 e na década seguinte (AVRITZER, 2009); seja pelos novos atores coletivos que se colocam em cena e em movimento nas duas últimas décadas, com um repertório amplo de ação coletiva (BRASIL; CARNEIRO; SILVA; BECHTLUFFT, 2020).

Construído nesse ambiente, o próprio arranjo institucional da concessão buscou encampar a participação social mediante a previsão de mecanismos para esse fim, mostrando-se relativamente inovador no contexto das PPP similares. Ressalta-se, ainda, a relativa lacuna na literatura sobre participação nas PPPs como outro ponto que justifica o foco do trabalho.

O argumento analítico, que baliza o percurso efetuado, fundamenta-se na observação do processo de concessão, mediante a incorporação de mecanismos de participação social. Considera-se que isso ocorre não apenas em virtude da eventual disposição dialógica do governo local, mas do perfil e trajetória mobilizatória da sociedade civil, que tem buscado incidir nos rumos do bairro e do mercado.

O artigo desenvolve-se em quatro seções além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta desenvolvimentos teóricos sobre os dois eixos temáticos que se entrecruzam no enfoque desse artigo, quais sejam, a participação social – inscrita no campo da teoria democrática contemporânea – e as PPP, que se vinculam aos debates sobre Reforma do Estado. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos adotados, de cunho qualitativo. A quarta seção contextualiza o mercado e sua inserção no bairro de Santa Tereza, analisando sua trajetória, inclusive como objeto de mobilizações de atores coletivos locais. A quinta seção aborda o processo de concessão, destacando os mecanismos de participação, seguindo-se as considerações finais.

2. Aportes teóricos: participação social e parcerias

A presente seção contempla de forma breve dois temas que se conjugam na abordagem deste artigo, mas que não têm sido objeto de diálogos: a participação social e as PPP. A relativa lacuna pode ser associada ao desenvolvimento de campos teóricos-analíticos distintos e dispares, se não divergentes: de um lado, desenvolvimentos teóricos das últimas décadas no campo da teoria democrática, notadamente na linha da democracia participativa e deliberativa, que tem em vista premissas de inclusão e aprofundamento democrático. De outro lado, o campo da Reforma do Estado, em especial na linha da Nova Gestão Pública (NGP), na qual se inscreve o instrumento de PPP, marca-se por déficits democráticos no que se refere à participação.

Osborne e Stokosh (2022) discutem a participação social na produção dos serviços públicos, examinando as diversas narrativas teóricas de reforma do Estado. Os autores indicam que, de forma geral, a participação não é valorizada, e tida como polêmica e pouco eficaz. Para os autores, a participação é restrita e confinada à periferia dos processos e, no caso da NGP, restringe-se à avaliação de serviços numa perspectiva de mercado.ⁱⁱ

A disjunção entre as premissas de participação e os instrumentos de reforma do Estado revela-se também no campo das práticas. Considerando o contexto brasileiro pós Constituição Federal de 1988 (CF-1988), Paula (2005) analisa as bases e desenvolvimento da NGP e sua aplicação no país, pautada por premissas gerencialistas, em contraposição ao que a autora denomina de administração pública societal, pautada por premissas de democratização e inclusão. Em outros termos, nesse contexto observam-se, de um lado, experiências na linha da NGP, incluindo a adoção de instrumentos como as PPP, e, de outro, experiências e experimentalismos no campo da gestão democrática, por meio de instâncias de participação social institucionalizada, que notadamente se materializaram na esfera municipal nos anos 1990 e se ampliaram nas décadas seguintes.

2.1 Democracia e participação social

Nas últimas décadas, Warren (2002) ressalta o alargamento e pluralização e das formas de participação social, na linha do ativismo e mediante desenhos institucionais participativos. Dryzek et al. (2021) observam a proliferação de experiências de participação institucionalizada em diversos países, enfatizando o experimentalismo participativo.

Nesse cenário, amplificam-se debates em torno da qualidade da democracia e desenvolvem-se linhagens teóricas que, sem descartar os mecanismos da democracia representativa, postulam formas ampliadas de participação, entendendo a democracia como uma gramática de organização das relações entre Estado e sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Destacam-se esforços teóricos em torno da democracia participativa e deliberativa, em um campo pautado por compromissos de aprofundamento democrático. Na vertente participativa, a ênfase é posta nos processos decisórios, considerando-se a participação em todas as esferas, incidindo na regulamentação de suas instituições-chave da sociedade e na vertente deliberativa, a ênfase é posta nos processos comunicativos, discursivos e dialógicos como substrato da democracia (PATEMAN, 2012; HAPTUMAN, 2001; HELD, 1997). Mais além, Fung e Cohen (2007) sublinham formas de participação-deliberativa, na sociedade civil e na esfera pública, bem como nos espaços institucionais. Em paralelo, a perspectiva de sistema deliberativo busca encampar os vários espaços de deliberação e suas interconexões. (ESLTUB ET AL, 2016),

Lavalle (2023) aponta para os múltiplos significados que a noção de participação social assume nos diferentes contextos. De acordo com Lavalle (2011, p.35), a participação pode ser definida como uma categoria teórica; uma categoria da prática de atores sociais; e um procedimento definido por leis e disposições regimentais. Considerando o contexto brasileiro, o autor afirma que o ideário participativo construído a partir dos anos 1960 ampara-se em uma visão

emancipatória das camadas populares e que o “ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral.” Também Avritzer (2009) aponta para a CF-1988 como um marco, a partir do qual surge um conjunto diversificado de formas de participação, impulsionadas pela mobilização da sociedade civil.

Considerando tais formas ampliadas de participação, Avritzer (2009) desenvolve o conceito de instituições participativas, referidas à incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nos processos de deliberação sobre políticas. Nessa linha, Pires e Vaz (2014, p. 65), desenvolvem o conceito de interfaces socioestatais como “espaços de interações de sujeitos individuais ou coletivos intencionados e portadores de projetos sociopolíticos específicos, marcado por relações (comumente) assimétricas de troca, disputa ou conflito em torno de algum tipo específico de bem”. Essa noção, mais ampla, encampa interfaces não deliberativas e/ou endereçadas à escuta.

Desde o processo de redemocratização, destaca-se a atuação da sociedade civil mediante formas diversas de organização e mobilização. Em paralelo, as instituições participativas multiplicaram-se e diversificaram-se no país, especialmente no caso dos conselhos, das conferências e dos orçamentos participativos, ao lado de interfaces socioestatais, como audiências e consultas públicas.

2.2 Parcerias Público-Privadas

As PPP ganham evidência na década de 1990 como ferramenta de gestão na perspectiva de reforma do Estado na linha da NGP, cujo reformismo é inspirado em lógicas gerencialistas e métodos de gestão privada. O arranjo lastreia-se em promessas de eficiência, sob premissas de promover a oferta do melhor serviço público, a satisfação dos clientes e a redução de custo. Nesse sentido, Klijn e Koppenjan (2016) indicam que as PPP são vistas como uma estratégia de melhoria na prestação de serviços públicos, a partir da presunção de que o setor privado seria mais eficiente na alocação de recursos.

Dardot e Laval (2016) apontam que essa reestruturação de cunho liberal buscou transformar o usuário em consumidor, eliminando a concepção de justiça no espaço público, visto que a relação entre Estado e cidadãos passa a ser pautada pelo poder de compra, ocorrendo uma despolitização. Mais além, dentre os questionamentos à NGP e seus instrumentos, destaca-se a crítica de déficits democráticos, sobretudo pela ausência de previsão de mecanismos de participação social (PAULA, 2005; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; CAVALCANTE, 2017), inclusive no que se refere às PPP.

Na América Latina, no início dos 1990, em um contexto de deficiência e precariedade de infraestrutura, as PPP são enunciadas como uma opção à falta de recursos do Estado, potencializando o alargamento do espaço orçamentário. No Brasil, a Lei Federal n. 11.079/ 2004 é o marco legal das PPP, mas as parcerias entre o setor público e o privado têm anterioridade, constituindo uma novidade do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 (SOARES; NETO, 2004).

Khanom (2010) afirma que na literatura sobre as PPP há um grande número de definições que abordam diferentes perspectivas de análise, em que a PPP comparece como arranjo interorganizacional entre diferentes instituições ou

ferramenta de governança ou, ainda, estratégia de desenvolvimento. O autor pondera que alguns aspectos das PPP são recorrentes na literatura, tais como a cooperação entre organizações, a partilha de riscos, a possibilidade do aproveitamento das potencialidades ou expertises da administração pública e da iniciativa privada e, ainda, os contratos de longo prazo. Contudo, Klijn e Koppenjan (2016) indicam que apesar de as características dos contratos oferecerem estabilidade, por si só são incapazes de resolver as complexidades dos arranjos das PPP.

Considerando as PPP como um sistema de cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e a administração pública, em que há descentralização de atividades estatais por meio da celebração de contrato e do compartilhamento de riscos, são apontados como fatores positivos: a possibilidade de alavancar a eficácia dos investimentos em infraestrutura, o aumento da relação preço-qualidade, a diminuição do grau de incerteza sobre a conclusão e a redução do prazo de implantação dos empreendimentos. Como fatores negativos têm-se: a complexidade da montagem das operações, a demora dos resultados, os altos custos da licitação, a dificuldade de participação de empresas menores, a complexidade de estabelecimento de preços a serem pagos pelo setor público e a fronteira indefinida de atuação dos setores público e privado (SKELCHER, 2005).

Pasin e Borges (2003) apontam, como pressupostos da PPP, a existência de marco legislativo do que é estratégico e do que pode ser objeto de parceria, a definição da forma para essas transferências ocorram, a definição de metas claras e objetivos precisos por parte do poder público, bem como de instrumentos de controle da sociedade civil sobre o processo.

A participação social surge como relevante, portanto, se não como possibilidade de incidência nos processos decisórios, na linha de Pateman (2012), no mínimo como um mecanismo de controle social e accountability desses arranjos complexos.

3. Metodologia

As escolhas metodológicas da pesquisa fundamentam-se na proposta de análise da participação social no processo de destinação de um espaço público por meio de uma concessão e no argumento que o ativismo da sociedade civil se mostrou como uma chave na destinação do equipamento e no desenho da parceria.

A abordagem qualitativa, de cunho descritivo, tem em vista - como indicam Toledo e Shiaishi, (2009) e Freitas e Jabbour (2011) - captar o significado de processos e fenômenos sociais, institucionais e políticos, privilegiando o enfoque indutivo.

O método privilegiado foi o estudo de caso, operacionalizado por meio de etapas, na linha de Toledo e Shiaishi (2009): delimitou-se a concessão do mercado como unidade-caso; realizou-se um mapeamento de literatura pertinente; efetuou-se uma pesquisa documental sobre a concessão; e realizaram-se entrevistas semiestruturadas com atores-chave.

Em alinhamento com o argumento analítico e na medida dos limites desse trabalho, a abordagem buscou encampar a dimensão histórica no que toca ao mercado e ao ativismo societário. Na perspectiva de Barros e Carrieri (2015, p.155),

os diálogos com o campo da história engendram a construção de novos olhares, ainda que essas aproximações sejam “lacunares”, ou seja, “tentativas de se buscarem elementos para compreender o presente sem jamais esgotá-lo.”

A fundamentação teórica teve como marco inicial a revisão bibliográfica, que incluiu obras seminais sobre participação social e PPP. Foram realizadas buscas de produções acadêmicas com junção dos dois temas nas plataformas como *Scielo* e *Spell*, que resultaram em poucos artigos que tratam da participação em processos de PPP, com enfoques e discussões sem contribuições relevantes para a abordagem pretendida pelo artigo.

A pesquisa documental consistiu na consulta às informações sobre o PMI referentes à concessão dos mercados municipais no sítio da PBH Ativos e no Diário Oficial do Município (DOM), que também foi consultado para compreensão da linha do tempo do PMI, da consulta pública, da licitação e das respostas à consulta pública.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três atores-chaveⁱⁱⁱ, cuja seleção considerou suas diferentes (e decisivas) inserções no processo de concessão do mercado: uma representante da Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) - gestora da política municipal de segurança alimentar e nutricional -; um representante dos principais atores coletivos atuantes no bairro (Movimento Salve Santa Tereza - MSST e Associação Comunitária do Bairro Santa Tereza - ACBST); e um representante da PBH-Ativos - órgão responsável pela realização do PMI de Mercados - respectivamente, Entrevistados A, B e C.

4. Antecedentes e contexto: Santa Tereza e o mercado

O bairro Santa Tereza tem sua história ligada ao desenvolvimento da capital mineira, com singularidades que o tornam especial nas diversas temporalidades. Considerado como área suburbana no plano original da cidade, o bairro foi inicialmente ocupado por operários e trabalhadores, destacando-se a presença de servidores públicos e militares nos lotes limítrofes ao bairro. A intervenção estatal urbanística só ocorreu no bairro a partir da década de 1940.

A comunidade local desenvolveu práticas cotidianas e de convivência próprias, tendo como principais referências e centralidades a Praça Duque de Caxias, a Igreja de Santa Tereza e o Mercado Distrital, além referências culturais emblemáticas, como o Clube da Esquina. Esses espaços se notabilizam pela sociabilidade, considerada por Barros (2016) como um elemento que influencia o engajamento dos moradores e a participação social nas decisões relacionadas ao bairro.

O bairro tem sido *locus* de diversas ações coletivas, geralmente endereçadas à preservação do patrimônio cultural, da ambiência e dos modos de vida locais. Nesse sentido, destaca-se a organização e atuação de atores coletivos no bairro, como a Associação Comunitária do Bairro Santa Tereza (ACBST), constituída em 1983 e o Movimento Salve Santa Tereza (MSST) que se constitui em 1996 tendo em vista a preservação do bairro, no contexto da discussão do plano diretor da cidade, logrando incidir nesse instrumento com a já mencionada regulamentação da ADE. O movimento referido movimento dispersou-se posteriormente e veio a se rearticular ao final da década seguinte, sob o mote de preservação do Mercado Distrital de Santa Tereza.

Os mercados distritais constituem um equipamento da política municipal de segurança alimentar e nutricional e são parte da história da política de abastecimento de Belo Horizonte e, de forma mais ampla, da política de segurança alimentar (MAFRA, 2004). Para a PBH, esses espaços têm função central nessa política, contribuindo para o abastecimento de gêneros alimentícios, privilegiando alimentos frescos e livres de agrotóxicos, e para a regulação dos preços dos alimentos. Consistem também em espaços de sociabilidade, compartilhamento de experiências, saberes e de reafirmação de tradições culturais.

Nessa linha, o Mercado de Santa Tereza configura um importante espaço público e referência cultural para os moradores. Inaugurado em 1974, no final dos anos 1990 o equipamento teve seu apogeu, com 80 permissionários e frequência intensa. (ARAÚJO; CASTRIOTA, 2012). Nesse contexto, os mercados integravam um conjunto de políticas pioneiras promovidas pela PBH, produzidas a partir de 1993, tendo como marco a criação da então Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), e, como diferencial, a definição da segurança alimentar como perspectiva orientadora para programas e ações, além da orientação participativa (MACHADO; 2006, BRAGA, 2015; MAGALHÃES, 2021).

Em 2007, com o declínio das atividades, o mercado foi fechado e iniciou-se um processo de redefinição de seu uso, desembocando no projeto da PBH de instalação da Guarda Municipal no local, gerando fortes mobilizações dos moradores que rechaçaram tal destinação. Diante disso, a PBH recuou e abriu o diálogo com a comunidade, realizando uma eleição de propostas, selecionadas pela população. Entre os projetos, a ACBSTS propôs a reabilitação do mercado, com a manutenção de suas características e inclusão de novos usos, como serviços (banco e correios) e espaços culturais (ARAÚJO; CASTRIOTA, 2012; BARROS, 2016).

Contudo, não ocorreram avanços no diálogo com a PBH e o imóvel permaneceu fechado. Em 2013, a PBH iniciou tratativas com a Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG) para a instalação de uma escola profissionalizante para o setor automotivo. Sem diálogo prévio com a população, a proposta esbarrou nas limitações da ADE e gerou manifestações contrárias. Barros (2016) observa posições divergentes dos atores organizados, indicando que o movimento MSST realizou ações coletivas em oposição à proposta: ativismo digital; articulação com vereadores; realização de um evento lúdico denominado “Mercado Vivo”; de coleta de assinaturas contra a instalação da escola e a alteração da ADE. Por outro lado, a Associação de Bares e Restaurantes de Santa Tereza e a ACBST assumiram posicionamento favorável à parceria.

No final de 2014, a Fundação Municipal de Cultura iniciou o processo de tombamento do mercado, inserido no Conjunto Urbano Bairro Santa Tereza criado pela Deliberação nº 19/2015 do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município (CDPCM). Neste mesmo ano, o MSST apresentou um projeto de uso do mercado, a FIEMG recuou na sua proposta e a PBH ofereceu o imóvel à Embaixada do Senegal para a instalação da Casa África no Brasil, novamente sem diálogo com a comunidade.

Em 2016, uma rede de entidades (incluindo o MSST e a ACBST) formou um coletivo denominado “Mercado Vivo + Verde”, que começou a elaborar um projeto participativo de ocupação do espaço, incluindo ações de agroecologia, economia solidária, cultura, artesanato, cozinha coletiva e serviços. A proposta foi apresentada

à gestão da PBH de Alexandre Kalil, iniciada em 2017, que sinalizou a possibilidade de aceite mediante apresentação de um projeto com viabilidade econômica (SANTA TEREZA TEM, 2020).

No entanto, no início de 2018, a PBH informou a intenção de realizar os procedimentos licitatórios para a concessão dos mercados distritais, consolidado no Projeto de Lei n. 747/2019, que autorizava o Poder Executivo a outorga de mercados municipais, e na Lei Municipal n.11.219/2020, que autorizou a concessão do Mercado de Santa Tereza, não incorporando a proposta mencionada, mas mantendo a destinação do espaço como mercado, na linha das diversas proposições societárias anteriores.

A partir de sucessivas reformas administrativas, o órgão de referência para as ações de segurança alimentar e nutricional é a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), que integra a SMASAC. Nesse contexto, os mercados estão englobados em uma política pública consolidada e que, a despeito de vicissitudes ao longo do tempo, encampa a participação social, com destaque para o atuante Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), criado em 2003.

5. A concessão do mercado de Santa Tereza

A abordagem de como se deu o processo de concessão e quais os mecanismos de participação previstos é pontuada por narrativas dos entrevistados, que destacam dois feixes de antecedentes. A trajetória e o lastro da política de segurança alimentar e nutricional desde a década de 1990, o papel do mercado e a proposta de sua requalificação, que se inicia em 2017, balizam a narrativa do Entrevistado A, enquanto o entrevistado B remete ao percurso histórico de mobilização do MSST para preservar os modos de vida do bairro.

Os documentos analisados indicam que os eventos que contemplam o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a consulta pública e a licitação se iniciaram em 2017, por meio da publicação do DOM n. 16.726, que instituiu um grupo de trabalho “com o objetivo de identificar oportunidades para o desenvolvimento econômico, social e sustentável e que propicie a recuperação dos mercados municipais como ponto de convivência para a comunidade” (BELO HORIZONTE, 2020B). O Entrevistado C reporta a constituição desse grupo, etapa em que a PBH Ativos se inseriu no processo de destinação do mercado. Relata uma construção a várias mãos, envolvendo a PBH-Ativos, que atuou na modelagem econômico-financeira e jurídica, e a SUSAN, que fez a interface junto à comunidade e aos comerciantes, captando as suas demandas e necessidades.

Essa interlocução foi ressaltada pelo Entrevistado A, que mencionou uma agenda com a associação comunitária, anterior à constituição do grupo de trabalho, com participação do vice-prefeito e da SMASAC, como o primeiro contato do coletivo com a proposta da concessão. Também foi referenciada a realização de uma reunião com os permissionários do Mercado Distrital do Cruzeiro, da Feira Coberta do Padre Eustáquio (FECOPE) e o coletivo Mercado Vivo + Verde.

Os trabalhos do grupo culminaram na realização do PMI n. 01/2018, publicado no DOM no dia 07 de março de 2018, com o intuito de recebimento de propostas para o mercado. A apresentação de estudos foi aberta a pessoas físicas ou jurídicas de

direito privado, individualmente ou em grupo, associações, organizações do terceiro setor e cooperativas, e teve como objetivo consolidar os estudos e modelagens para viabilização do modelo licitatório para a implantação dos projetos. Foram recebidos estudos de vários interessados e, a partir daí, foi realizada uma análise para validar as premissas de orçamento, de receitas e de despesas operacionais, que culminou na construção de outro estudo, que veio a ser o edital da concessão:

Eram projetos muito legais, mas que não tinha volta de investimento, então provavelmente nós teríamos problemas no meio da concessão, não ia dar continuidade. Alguns muito caros e a gente preocupado também com a sustentabilidade [financeira]. Outros muito mirabolantes, às vezes interessantes, mas em termos de obra, a gente achava que também poderia não dar certo. Outros com gestão mais sustentável, com gestão sustentável e com agricultura familiar, com gestão sustentável, mas sem agricultura familiar. Então tinha um pouquinho de cada coisa das diretrizes em cada um dos projetos, mas nenhum era 100%. A orientação foi, a partir das diretrizes, verificar os projetos apresentados, o que é de arquitetura e de gestão que tinha de mais próximo das diretrizes e então elaborar uma segunda proposta, que era da prefeitura, colhendo então o que era de melhor dos projetos (Entrevistado A).

O Anexo VII do edital tratou especificamente do Mercado Distrital de Santa Tereza, contemplando informações sobre sua localização e histórico, diretrizes urbanísticas e de projeto, e, ainda, sobre a legislação urbanística. A PBH Ativos dispõe, no seu sítio eletrônico, que os produtos esperados foram a modelagem econômico-financeira, a modelagem jurídica e os elementos básicos do projeto, destacando-se os objetivos do PMI no caso dos mercados:

1) Garantir a preservação das atividades típicas dos mercados; 2) Considerar os aspectos socioculturais e urbanísticos da região do empreendimento e de seu entorno; 3) Respeitar todas as condições dos Termos de Permissão Remunerada de Uso (inclusive prazos) referentes aos atuais permissionários; 4) Criar condições de sustentabilidade do empreendimento; 5) Criar condições para expansão da atividade econômica; 6) Respeitar as políticas públicas definidas para cada local; 7) Regularizar as desconformidades relativas à obediência à normativa urbanística no imóvel – terreno e edificações – bem como na área de abrangência do projeto; 8) Considerar diretrizes específicas para cada espaço, previstas nos Anexos do Edital de PMI (PBH-Ativos, 2020).

Após a realização do PMI, em setembro de 2019, a PBH iniciou os procedimentos para a realização de consulta pública e da concessão comum referentes ao mercado. Entre a primeira atividade do PMI, realizada em 2017, e a última atividade da licitação realizada, transcorreram três anos. Podem-se identificar diversos momentos deliberativos no processo, uma vez que houve previsão de participação social no PMI e na consulta pública. Foram apresentados oito pedidos de esclarecimentos à PBH Ativos, com vinte questionamentos listados publicados na página do PMI. Dentre esses questionamentos, quatro não versam sobre especificações técnicas e referem-se ao diálogo com os comerciantes e comunidades locais, à relação com a associação de bairro, às políticas públicas, às definições das atividades típicas e ao tombamento dos mercados, ou seja, tratam de questões

relacionadas com a trajetória do mercado e as possibilidades de participação no processo.

A consulta pública, que pode ser caracterizada como uma interface socioestatal, foi aberta em 25 de setembro de 2019, com duração de 30 dias, culminando em 66 considerações. Ao longo do processo ocorreram alterações na legislação, com as audiências públicas e consultas públicas deixando de ser obrigatórias. A PBH, no entanto, optou por manter o calendário programado, com as audiências públicas e com as consultas públicas na primeira etapa do PMI e no edital.

As considerações foram apresentadas por quatro propositores, sendo um deles o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (COMUSAN) – instituição participativa central na política municipal de segurança alimentar - e outro, a Fundação Doimo, participante do consórcio vencedor. Entre as considerações, algumas fazem referência à ampliação do período de consulta, mencionando a necessidade de um prazo que possibilitasse a participação por meio de seus conselhos e representantes, e outras sobre a ampliação da divulgação da consulta, afirmando o direito à democracia participativa. Questões que haviam sido levantadas no PMI reapareceram na consulta, como a definição do que é um mercado eficiente nos termos da licitação. Permaneceu o questionamento sobre o que são as funções típicas dos mercados como equipamentos de segurança alimentar e nutricional, questionando-se a viabilidade de manutenção dessas características diante da relação estabelecida pelo poder público e os agentes privados na outorga. A questão do tombamento do mercado surgiu novamente e foi sugerida a inclusão do Registro Documental como instrumento de proteção do patrimônio.

Conforme havia sido proposto nos projetos populares de ocupação do mercado, foram apresentadas considerações sobre a utilização do espaço para atividades culturais. A relação com as diretrizes da política de segurança alimentar se manifestou nas sugestões quanto aos subsídios aos comerciantes, ao espaço para a comercialização dos produtos agroecológicos e o Armazém da Agricultura Familiar. Em relação à preservação do mercado como espaço público aberto à população e alinhado com suas demandas, foi questionada a contratação de seguranças privados e a possível intimidação da população local.

Duas considerações foram apresentadas sobre a instituição do Comitê de Relações Comunitárias - que pode ser considerado uma interface socioestatal -, composto por um representante do poder concedente, da concessionária, do COMUSAN, do Conselho Municipal de Cultura (COMUC), dos permissionários e inquilinos, e da associação de moradores do bairro. Quanto às respostas às questões apresentadas, o Entrevistado A esclarece:

Então, deixamos em aberto 30 dias para que os conselhos e os coletivos pudessem fazer considerações. Em relação ao controle social, para além dos coletivos que giravam de fato no uso daquele espaço e dos permissionários, nós fizemos uma apresentação no Conselho Municipal de Segurança Alimentar (...) Nós então fizemos um trabalho sobre as propostas que foram apresentadas. (...) A gente acatou várias, algumas foram tratadas ou não, mas todas foram justificadas, todas publicadas no portal da PBH, de forma transparente (Entrevistado A).

Além da consulta pública, buscou-se compreender se ocorreram outros mecanismos pelos quais a sociedade teve a oportunidade de intervir na destinação

do espaço do mercado. O Entrevistado C mencionou que na Câmara Municipal houve a proposta da lei autorizativa, que gerou debates internos e a proposição de emendas, algumas acatadas pelo Executivo. Tanto o Entrevistado A quanto o B mencionaram a realização de uma audiência pública promovida pelo então vereador Arnaldo Godoy (PT), já em momento posterior à realização da licitação.

Ao ser questionado sobre a efetividade dos mecanismos disponibilizados para propiciar a participação social, o Entrevistado B afirmou que a gestão anterior da PBH se caracterizou por uma menor disposição ao diálogo, mas que, mesmo com mais abertura da gestão que conduziu a concessão, o diálogo do poder público com a população para a tomada de decisões mostrou-se, ainda, insuficiente. Muitas demandas da população foram encaminhadas a partir de diferentes repertórios de ação coletiva dos atores organizados:

(...) a gente precisa ir por todos os lados, pelo Judiciário, pelo Legislativo, criar movimento social, entrar na associação e ir trabalhando com todas as peças, porque senão é muito difícil você conseguir uma certa abertura para diálogo. É um pouco restritiva essa capacidade do poder público de escutar diretamente demandas sociais (...) Parece que a população está pouco informada sobre isso, há pouca divulgação do poder público sobre a destinação dada a este mercado. A gente ainda precisa responder que a prefeitura já fez a destinação, já houve um edital e ele já é responsabilidade de um grupo (Entrevistado B).

Quanto às atividades realizadas, o Entrevistado A destacou o diálogo de todas as partes envolvidas no processo, que se desdobrou em capilaridade normativa, com a criação de uma lei definindo o que é a função de um mercado público.

Na hora que nós pesquisamos na época, nós não encontramos nenhuma lei brasileira, nem federal, que dissesse o que é um mercado público. A gente queria vincular a uma lei federal e nós não encontramos. Então nós fizemos leituras de pesquisadores para definir as diretrizes de mercados públicos a partir de TCCs, de trabalhos de graduação e pós-graduações, até chegar em um consenso sobre o conceito de mercados públicos, obviamente olhando para as especificidades dos mercados de Belo Horizonte. Então, eu penso que o resultado foi positivo (Entrevistado A).

Sob outra perspectiva, o processo também gerou aportes para o aprimoramento de outros projetos, como aponta o entrevistado C:

Essa experiência do Mercado de Santa Tereza foi importante porque nós levamos as experiências, tanto do PMI, quanto da licitação, para o Mercado do Cruzeiro depois. (...) Foi um processo, um PDCA, que nós rodamos e aprimoramos o instrumento, a licitação do [Mercado do] Cruzeiro foi um sucesso, tiveram poucos questionamentos, já estamos quase assinando o contrato. (...) Está fomentando não só mercados, mas outros projetos também (Entrevistado C).

O Entrevistado B considera que o edital garantiu questões pelas quais os movimentos sociais lutaram ao longo dos anos, tanto na gestão do prefeito Márcio Lacerda, de 2009 a 2016, quanto na gestão de Alexandre Kalil, a partir de 2017. Ele

citou a garantia de características do mercado, a inclusão da agroecologia e o tratamento dos resíduos sólidos. Contudo, o edital não teria atendido totalmente ao que era desejado pelos coletivos do bairro:

De qualquer forma, para garantir um mercado desse, a gente precisaria de um empreendimento âncora, a gente já tinha pensado nisso. Alguma coisa como um supermercado, ele não pode ser 100% Mercado Distrital, pois é uma estrutura muito grande, o custo mensal de manutenção é muito alto. Então você ter algum tipo de empreendimento que garanta o aluguel para a gestão base do mercado é necessário. (...) Então ele vai ter algumas características assim que não necessariamente são de um Mercado Distrital de distribuição de alimentos, mas vai ter um centro cultural, vai ter bares, características que nós também havíamos pensado (...).

Eles criaram um grupo de WhatsApp e incluíram os nossos contatos, apresentaram o projeto e se mostraram muito abertos. A gente também se mostrou aberto e fizemos um trabalho grande de mobilizar feirantes para eles, pois a gente já tinha um contato com o pessoal da agroecologia, por causa do trabalho desses anos todos. (...) Mas, no momento atual as conversas estão meio paradas devido a esses impedimentos burocráticos por causa da pandemia (Entrevistado B).

Na avaliação do Entrevistado C, a concessão representou a interação entre órgãos de campos opostos que têm atuação complementar, além da possibilidade de aproveitamento das potencialidades do poder público e do privado.

Para mim mostrou que não tem essa coisa de lado, não tem essa coisa de ideologia. (...) A iniciativa privada tem uma facilidade muito maior para fazer uma gestão desse tipo de serviço do que a administração pública. Eu não acho que seja papel da administração pública cuidar da estrutura de um mercado(...) É um encontro entre a visão que eles têm, uma visão comercial, de gestão, com o interesse público. Então se a gente conseguir conciliar pelo menos o que está no papel, que está no contrato, quando for executar, tenho certeza que será um sucesso (Entrevistado C).

A preocupação com a política de segurança alimentar permeou todo o processo na percepção do Entrevistado A, que aponta que a parceria entre poder público e privado não é propriamente nova nas políticas de abastecimento alimentar, visto que o governo não pode comercializar diretamente, mas que o arranjo foi considerado inovador.

E aí, dentro dessas diretrizes, de obras, de arquitetura, também vieram principalmente as diretrizes para manutenção das políticas públicas, que eu acho que é o ponto mais inovador. Na grande maioria das vezes, as concessões são com muito interesse de atuação do setor privado e a tendência das gestões é deixar bastante aberta para ouvir o setor privado sobre o que ele tem interesse em fazer naquela área, naquele terreno, naquele equipamento. No nosso caso, era uma premissa a manutenção das políticas públicas. (...) O mercado é o espaço que, de alguma forma, combina todas as diretrizes do poder público de outros programas. São diretrizes que, de alguma forma, podem ser fortalecidas, qualificadas dentro dos mercados. O que nós fizemos foi isso, trouxemos todas as diretrizes dos nossos programas que poderiam ser diretrizes importantes para os mercados. Então,

é uma inovação, mas é uma inovação bebendo [da fonte] do passado (ENTREVISTADO A).

Um avanço apontado pelo Entrevistado B refere-se à participação social no Comitê de Relações Comunitárias do Mercado - uma cadeira para a associação e outra para um representante do bairro. Contudo, trata-se de uma concessão por 25 anos, destacando-se desafios de monitoramento das diretrizes, com atenção para o diálogo com as instâncias de participação social, como o COMUSAN.

6. Considerações finais

Como se mostrou, o Mercado Distrital de Santa Tereza tem um claro valor social, como referência cultural e espaço compartilhado de sociabilidade, com sua história sendo permeada pela mobilização social. Como equipamento da política de segurança alimentar e nutricional, o mercado passou por um período de apogeu, seguido por desuso e fechamento. Como espaço público promotor da convivência em um bairro que tem uma sociabilidade própria, nunca foi deixado de lado.

Com o mote de preservação do patrimônio e a partir da participação social na linha do ativismo, destaca-se que as diversas mobilizações incidiram em processos decisórios quanto aos rumos de sua destinação após o fechamento ocorrido em 2007. Nesse sentido, no processo examinado, não se trata apenas da destinação do espaço físico, mas de decisões que catalisam o comportamento político dos atores envolvidos. A destinação do espaço - mantendo seu uso como mercado - foi definida após um histórico de mobilização da comunidade e atuação junto ao governo local para preservação de suas características, desembocando em um processo de concessão.

Buscou-se verificar como a participação social se deu no processo de concessão do mercado. Recuperando-se antecedentes, evidenciou-se o papel da participação social não institucionalizada, por meio da atuação dos movimentos sociais e atores coletivos, que incidiu decisivamente nos rumos da destinação do mercado, refutando propostas de uso de seu espaço que o descaracterizavam. Já no contexto da concessão, analisando as três etapas que compuseram este processo, quais sejam, o PMI, a consulta pública e a licitação, foi possível observar a existência, em alguma medida, de mecanismos de participação social, para além das instituições participativas vinculadas à política de segurança alimentar e nutricional, notadamente o COMUSAN.

Todas as etapas foram disponibilizadas em canais oficiais do poder público, como sites e o DOM, e as considerações apresentadas no PMI e na consulta pública foram respondidas e publicizadas. Observaram-se alterações no modelo do edital de licitação em virtude de questionamentos, a exemplo da alteração da constituição do Comitê de Relações Comunitárias, que constitui uma instância participativo de gestão do equipamento. O processo viabilizou manifestações sobre falhas desses mecanismos, como a ausência de divulgação da consulta e os prazos exíguos para a participação de todos interessados.

Interfaces socioestatais, como as consultas públicas, viabilizam espaços abertos de encontro e discussão entre atores estatais e da sociedade em torno de questões de interesses coletivos. Nesse sentido, além de considerações sobre os aspectos técnicos da concessão, uma gama de questionamentos evidencia a

interlocução do espaço com a segurança alimentar, o desenvolvimento de ações de lazer e cultura, e a preservação das características históricas do mercado.

A descrição do processo possibilitou compreender como se deu a participação de atores societários e como a PBH encampou o diálogo direto com moradores e seus representantes. As percepções dos atores governamentais quanto à participação social evidenciam um esforço realizado para a condução de um processo alinhado com as diretrizes de requalificação dos espaços de mercado, a partir da política de segurança alimentar e nutricional. Já a narrativa do representante de movimentos sociais traz luz à contínua mobilização da comunidade para a preservação do bairro e aos descompassos na atuação do poder público no diferentes contextos.

A avaliação quanto aos resultados da concessão pode ser dividida em relação às etapas já realizadas e aos desdobramentos futuros, como posto pelo Entrevistado A. Nesse sentido, a complexidade do processo de concessão se revela pelo fato de que a assinatura do contrato de concessão só se deu março de 2022, podendo-se considerar como intervenientes as alterações nas rotinas da administração decorrentes da pandemia de Covid-19.

Para o poder público, até o momento o processo é avaliado como exitoso, contribuindo inclusive para o aprimoramento de outros projetos. Do ponto de vista da política pública, parece também ter sido bem-sucedido na consolidação e na qualificação de diretrizes da segurança alimentar e nutricional. Para os movimentos sociais, representa uma destinação que capta algumas demandas antigas da comunidade, mas ao mesmo tempo instiga continuamente a mobilização social.

Uma questão que pode ser adiante abordada é o funcionamento e a efetividade participativa do Comitê de Relações Comunitárias, integrado pelo poder público, concessionária e comunidade local. O Comitê é percebido pelo Entrevistado A como um espaço para tratar da operacionalização do mercado, visto que a política já é abordada pelo COMUSAN, enquanto para o representante dos movimentos o Comitê foi mencionado como um espaço em que há expectativa quanto a real participação de representantes do bairro e da associação comunitária.

Embora a cooperação entre poder público e privado nas ações de abastecimento alimentar figure há bastante tempo na política municipal, apesar das limitações apresentadas, foi possível verificar um arranjo inédito na condução desse equipamento de segurança alimentar e nutricional, que prevê a participação da sociedade civil local. O histórico de mobilização social em torno da preservação do bairro e do mercado incidiu na sua trajetória, bem como nos arranjos institucionais estabelecidos, tornando evidente a relevância da participação social no contexto dos arranjos público-privados no âmbito de políticas locais. Mais além, reafirma-se a importância de abordagens sobre a participação nas PPP, tendo em vista o aprimoramento do referido instrumento e sua reconfiguração sob premissas democratizantes.

Referências

ARAÚJO, G. M.; CASTRIOTA, L. B.. Um Capítulo da Preservação em Belo Horizonte: O Destino Do Mercado De Santa Tereza. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–20, 2012.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento**: implementando soluções no Brasil. BID, 2015.

BARROS, P. C.. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**: Um Estudo de Caso do Movimento Salve Santa Tereza. 2016. 144 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte.

BARROS, A.; CARRIERI, A. P.. O cotidiano e a história: construindo novos olhares na Administração. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v.55, n.2, p. 151-161, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020150205>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL, F. P. D., CARNEIRO, R., SILVA, T. S. A.; BECHTLUFFT, R. P. Movimentos sociais e cidade. **Serviço Social em Revista**, v. 23, n.1, p. 120-142, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2020v23n1p120>. Acesso em: 05 jul. 2022.

BELO HORIZONTE. *Lei Municipal 11.219, de 12 de fevereiro de 2020*. Autoriza o Poder Executivo a outorgar concessão comum de mercados municipais e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2020a.

_____. PBH Ativos. **PMI Mercados Municipais**. 2020b. Disponível em: <http://pbhativos.com.br/pmi-mercados-municipais/>. Acesso em: 12. nov. 2020.

_____. **Decreto Municipal 16.726, de 28 de setembro de 2017**. Institui grupo de trabalho para realizar estudos e propor medidas para a recuperação e gestão dos mercados municipais. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2017.

_____. **Decreto Municipal 14.052, de 06 de agosto de 2018**. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse PMI para participação de interessados na estruturação de projetos de parcerias público-privadas Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2018.

_____. Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Lideranças comunitárias reivindicam ampliação da ADE e consolidação de vilas**. 17 mar. 2019b. Disponível em: <https://cmbh.mg.gov.br/assunto/ade-santa-tereza> Acesso em: 23 de maio de 2021.

BRAGA, A. S. C. **A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Belo Horizonte**. 2019. 102 p. Monografia (Especialização em Administração Pública,) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

CARNEIRO, R. ; MENICUCCI, T. M. G. . **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1686, p. 1-76, 2011.

CAVALCANTE, P . **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM**. Texto para Discussão (IPEA) , v. 2319, p. 1-40, 2017.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade**

neoliberal. Boitempo, 2016.

DRYZEK, J. et. al. The crisis of democracy and the science of deliberation. **Science**, v. 363, n. 6432, 2019, pp.1144-1146.

ELSTUB, S; ERCAN, S.; MENDONÇA R.(2016) The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10, n.2, p.139-151, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956>. Acesso em 05 jul. 2022.

FREITAS, W. R; JABBOUR, C. J.. Utilizando Estudo de Caso (S) Como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 722, 2011..

FUNG, A; COHEN, J. Democracia Radical. **Política e Sociedade**, v.6, n.11, p. 221-237, 2007.

HAUPTMANN, E. Can less be more? Leftist deliberative democrats' critique of participatory democracy. **Polity**, v.33, n.3, p. 397-421, 2001. Disponível em: www.jstor.org/stable/3235441. Acesso em 05 jul. 2022.

KHANOM, N. A. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs). **Asian Business Research Conference**, 2009.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). **Public Money & Management**, 2016.

LAVALLE, A.G. O que quer dizer participação aqui e hoje?: .. e outrora e alhueres. In: LAVALLE *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

MACHADO, M. **Políticas de segurança alimentar - Belo Horizonte e Santos/SP: uma visão sobre continuidade e mudança**. 2006. 138 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

MAFRA, L. A. S.. **O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte**. 2004. 88p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

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

MERCADO CONTINUARÁ SENDO MERCADO. **Santa Tereza Tem**, Belo Horizonte,

2020. Disponível em: <https://www.santaterezatem.com.br/2020/08/20/mercado-continuarasendo-mercado/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

OSBORNE, S. P., STROKOSCH, K. (2022). Participation: Add-on or core component of public service delivery? **Aust J Publ Admin**, p. 1– 20, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12536>. Acesso em: 05 jul. 2022.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infraestrutura pública. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 10, N. 20, P. 173-196, dez. 2003.

PATEMAN, C.. (2012) Participatory democracy revisited. **Perspectives on politics**, v 10, n. 1, p.7-19, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>. Acesso em: 05 jul. 2022.

PAULA, A. P. P.. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para Além da Participação: interfaces socioestatais no Governo Federal. **Lua nova**, São Paulo, p. 61–91, 2014.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S(Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.

SKELCHER, C.. Public-private partnerships and hibridity. In: E. Ferlie; L. E. Lynn Jr., C. Pollitt. **The Oxford Handbook of Public Management**. New York: The Oxford University Press, 2005.

SOARES, R.P.; NETO, C. A. S.C. **Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente no Brasil**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, nº 1010, 2004.

TOLEDO, L. A.; SHIAISHI, G. F.. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 103–119, 2009.

WARREN, M.. What can participation means today? **Political Theory**, vol 30, n.5, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3072498>. Acesso em: 24 jul. 2025.

Notas

ⁱEm 1996, a PBH instituiu o Plano Diretor do município e o bairro foi definido como zona de adensamento, possibilitando sua ocupação mais intensa, fato que contribuiu para a especulação imobiliária. Nesse contexto, a comunidade se mobilizou e emergiu Movimento Salve Santa Tereza (MSST) para preservar as características do bairro. A Área de Diretriz Especial (ADE) que visava à proteção do patrimônio foi prevista na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 7166/1996) e foi posteriormente regulamentada, a partir da atuação do movimento Barros, 2016). Recentemente, na discussão do Plano Diretor vigente (Lei Municipal 11.181/2019) a ampliação da ADE foi objeto de discussão entre o governo municipal e atores coletivos locais.

ⁱⁱOs autores consideram cinco modelos e suas narrativas: Nova Administração Pública, Nova Gestão Pública, Valor Público, Novo Serviço Público e Governança Pública. Nos três últimos a participação merece alguma atenção, mas ainda assim prevista de forma periférica.

ⁱⁱⁱ As entrevistas ancoram-se em termos de consentimento livre e esclarecido.