

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PEDRO REZENDE CARVALHO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: A situação dos Conselhos e
Fundos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de
Minas Gerais**

Juiz de Fora

2017

PEDRO REZENDE CARVALHO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: A situação dos Conselhos e
Fundos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de
Minas Gerais**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo sob orientação do Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa

**Juiz de Fora
2017**

FOLHA DE APROVAÇÃO

PEDRO REZENDE CARVALHO

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: A situação dos Conselhos e Fundos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Minas Gerais

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa

Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Dra. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Mateus Henrique Silva Pereira

Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, de de 2017.

“O medo seca a boca, molha as mãos e mutila. O medo de saber nos condena a ignorância; o medo de fazer nos reduz a impotência. A ditadura militar, medo de escutar, medo de dizer, nos converteu em surdos e mudos. Agora a democracia, que tem medo de recordar, nos adoece de amnésia; mas não se necessita ter Sigmund Freud para saber que não existe o tapete que possa ocultar a sujeira da memória.”

Eduardo Galeano

RESUMO

A ideia do presente estudo surgiu a partir de um projeto desenvolvido pelo REAJA – Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar, grupo de pesquisa e extensão vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – que vem atuando em auxílio ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora no objetivo de instituir no município o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que não obstante possuir previsão legal para sua instituição desde o ano de 2015, ainda não foi devidamente instituído pelo poder público municipal. A partir da constatação dessa deficiência dentro da estrutura institucional ligada ao direito fundamental à alimentação do município, buscou-se descobrir até que ponto esse fato estaria relacionado à uma fragilidade própria do processo de construção de arranjos institucionais que vem sendo desenvolvido dentro de uma realidade mais ampla. Para isso, foi feita uma pesquisa tendo por objeto todos os municípios do Estado de Minas Gerais, com a finalidade de se descobrir, ao fim, se o processo de institucionalização dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional foi devidamente acompanhado por um processo de institucionalização de fundos orçamentários específicos que pudessem garantir uma maior efetividade dos conselhos em suas atividades de criação e execução de políticas públicas ligadas à segurança alimentar, com um consequente implemento da participação popular na administração pública. Ficou constatado, ao fim, que o problema inicialmente diagnosticado no município de Juiz de Fora pode ser considerado um retrato da realidade vivida pela quase totalidade dos municípios do Estado, indicando não se tratar de um problema pontual e ligado às especificidades políticas locais, mas sim um problema inerente ao próprio arranjo institucional que vem se desenvolvendo em torno do direito fundamental à alimentação.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional. Conselhos gestores. Fundos orçamentários. Arranjos institucionais.

ABSTRACT

The idea of the present study came from a project developed by the REAJA – Network of Studies and Actions in Food Justice, a group of research and extension linked to the Law School of the Federal University of Juiz de Fora – which has been assisting the Juiz de Fora Food and Nutritional Security Council in order to institute in the city the Food and Nutritional Security Fund, that in spite of having legal forecast for its institution since the year of 2015, has not yet been duly established by the city government. From the finding of this deficiency within the institutional structure linked to the fundamental right of food, the objective was to discover to what extent this fact would be related to a fragility proper to the process of construction of institutional arrangements that has been developed within a broader reality. For this, a research was carried out with all cities in the State of Minas Gerais, with the purpose of discovering, by the end, if the process of institutionalization of the Food and Nutritional Security Councils was duly accompanied by a process of institutionalization of

specific funds that could guarantee a greater effectiveness of the councils in their activity of creation and execution of public policies linked to the food security, with a consequent implementation of popular participation in public administration. Finally, at the end, it was verified that the problem initially diagnosed in the city of Juiz de Fora can be considered a portrait of the reality lived by almost all the municipalities of the State, indicating that it is not a specific problem linked to the local political specificities, but rather a problem inherent in the institutional arrangement that has been developed around the fundamental right of food.

Keywords: Food and nutritional security. Councils. Funds. Institutional arrangements.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Municípios com previsão legal para instituição de fundo..... | 18 |
| Gráfico 2: Municípios que previram repasses de recursos aos fundos em seus orçamentos.... | 19 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 07 |
| 1. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS | 09 |
| 1.1 Conselhos como espaços de participação popular institucionalizada..... | 09 |
| 1.2 Conselhos e arranjos institucionais..... | 10 |
| 2. FUNDOS PÚBLICOS FINANCEIROS E SUA RELEVÂNCIA PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS | 12 |
| 3. DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: ORIGEM HISTÓRICA E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO | 13 |
| 3.1 Direito à alimentação na história constitucional brasileira | 13 |
| 3.2 Aspectos infraconstitucionais | 14 |
| 4. ESTUDOS DE CASO: A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS | 16 |
| CONCLUSÃO | 24 |
| REFERÊNCIAS | 26 |
| ANEXO A - Relação dos Municípios de Minas Gerais que informaram sobre a existência de conselho municipal de segurança alimentar e nutricional durante o período de 2014-2017.... | 28 |

INTRODUÇÃO

O direito fundamental à alimentação é um tema relativamente novo se comparado com os demais direitos fundamentais presentes na ordem constitucional brasileira, vindo a fazer expressamente parte desta apenas em 2010, com a Emenda Constitucional nº 64 (Brasil, 2010).

Seus contornos atuais, contudo, estão traçados no ordenamento jurídico nacional desde 2006, quando foi promulgada a Lei nº 11.346 (Brasil, 2006), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que em seu art. 2º já alçava o direito à alimentação saudável ao patamar de direito fundamental, impondo ao poder público a adoção de políticas e ações que visem à sua promoção e garantia.

Enquanto direito fundamental surgiu na ordem constitucional recente do país, notadamente marcada por um processo de redemocratização, que veio acompanhado por uma tendência descentralizadora no desenvolvimento das políticas públicas nacionais, seu processo de institucionalização é especificamente marcado pela presença da sociedade civil, que possui papel fundamental dentro do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela LOSAN, que em seu art. 1º já prevê que as políticas públicas que visem a garantir o direito humano à alimentação saudável serão promovidas por ação conjunta do poder público com a sociedade civil organizada.

Por outro lado, quando se considera os desafios que se impõem para que se desenvolva uma participação popular efetiva na criação e gestão de políticas públicas, bem como no controle da atividade estatal, sobretudo por meio dos conselhos - órgãos que ainda gozam de reduzida autonomia institucional, não obstante sua composição paritária, dependendo de recursos fornecidos pelo Estado para seu funcionamento - é possível questionar se o Estado tem agido de modo a promover a concretização de arranjos institucionais favoráveis à esta participação tais como previstos em lei.

Assim, este trabalho tentará traçar um panorama, ainda que parcial, do efetivo processo de formação institucional que vem ocorrendo em torno dos órgãos responsáveis por promover políticas públicas ligadas à alimentação. Para tanto, usará como objeto de estudo os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional instituídos no Estado de Minas Gerais, comparando o arranjo institucional constatado com aquele que atualmente dá suporte às políticas públicas ligadas ao direito à saúde. Os dados obtidos serão interpretados tendo

como marco teórico a teoria de arranjos institucionais tal como apresentada por Gabriela Lotta e Arilson Favareto.

A questão que guiará o estudo é se os arranjos institucionais que vêm sendo criados em torno do direito fundamental à alimentação promovem uma integração entre os agentes envolvidos de modo a promover uma participação popular na formulação e controle das políticas públicas, favorecendo valores de uma democracia substancial ou, ao contrário, os espaços de participação popular estão sendo esvaziados com um consequente fortalecimento de uma democracia meramente formal.

A princípio, a hipótese que se propõe é que a disponibilização de recursos públicos por meio de fundos - que garantem uma relativa autonomia para a utilização do dinheiro público – demandam um pouco mais de vontade política para que se efetive, e que por essa razão, desenhos institucionais protagonizados por conselhos gestores com fundos vinculados à sua disposição demandam mais do que uma previsão legal para que sejam efetivados de fato e, no caso em questão, não será possível constatar um processo de institucionalização satisfatório de fundos de segurança alimentar e nutricional nos municípios pesquisados, revelando-se assim um arranjo institucional ainda deficitário no quesito de participação e controle social.

1. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

1.1 Conselhos como espaços de participação popular institucionalizada

A partir do processo de redemocratização iniciado no Brasil na década de 1980, emergente do contexto de falência do regime político ditatorial iniciado em meados de 1970 e que culminou na promulgação da Constituição (Brasil, 1988), o modelo de administração pública no país iniciou um processo de profundas alterações, sobretudo no que se refere à sua adequação ao paradigma da participação popular, atendendo aos anseios de democracia e cidadania advindos da população. Como exemplos normativos desse processo, há diversos dispositivos na Constituição Federal, como a previsão de realização de referendos e plebiscitos, a possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular, além da previsão de participação popular na formulação de políticas públicas, ao tratar da área de Assistência Social no Título VIII.

Conforme destaca Gomes (2003, p. 36), além do anseio da população pela ampliação da democracia no país, o processo de crescimento da participação popular no Brasil se deu também em razão da demanda por descentralização das políticas públicas. Baseada na ideia de eficiência, a descentralização das políticas públicas visa a garantir uma melhor alocação dos recursos públicos ao priorizar as necessidades e preferências de cada localidade, em detrimento de políticas gerais e centralizadas. Continua o autor dizendo que a descentralização não só garante maior eficiência às políticas públicas como também atende aos anseios de participação da população ao torná-las mais diretas e cotidianas (2003, p. 37), uma vez que programas debatidos e desenvolvidos em nível municipal são mais concretos e palpáveis que políticas instituídas a nível nacional, por exemplo.

Dentro dessa perspectiva é que a sociedade civil adquiriu importância significativa não apenas na luta contra o autoritarismo, mas também no estabelecimento de novas práticas e valores sociais pautados na igualdade, na solidariedade, na cultura de direitos e na constituição de novos mecanismos de gestão de políticas públicas (SIQUEIRA, 2011).

Dentro da nova configuração de Estado que surgia, abriu-se espaço para o surgimento de diversos atores de participação social, como, por exemplo, os fóruns, as comissões, as conferências e os conselhos gestores, nas mais diversas esferas administrativas, sobretudo estadual e municipal, com a finalidade de debater e desenvolver políticas públicas, bem como realizar controle popular das ações estatais. Entre estes, destacam-se os últimos,

que passaram neste momento a fazer parte, inclusive em caráter obrigatório, da estrutura institucional de diversas políticas públicas estatais (SIQUEIRA, 2011). Nas palavras de Gomes (2003, p. 39),

os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Apesar de não serem uma novidade na história institucional do país, sua relevância política aumentou, adequando-se ao novo modelo de participação e criando um novo canal de comunicação entre o Estado e a sociedade. Agora, os conselhos passaram a não mais seguir o antigo modelo comunitário e popular, de caráter exclusivamente territorial, ganhando um desenho institucional setorializado com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios (CARNEIRO, 2002).

Enquanto espaços institucionalizados e que atuam em conjunto com o poder público, os conselhos se apresentam com uma zona privilegiada de participação popular, elaboração de políticas sociais e controle da administração que se distinguem dos movimentos populares e das manifestações estritamente da sociedade civil sem, contudo, estarem imunes a problemas e limitações empíricas aptas a gerarem déficits participativos (CARNEIRO, 2002).

1.2 Conselhos e arranjos institucionais

Com o surgimento destes novos atores no cenário institucional brasileiro, surgiu também a necessidade de se reavaliar o próprio papel do Estado na promoção das políticas públicas.

Anteriormente, no contexto de um modelo estatal mais centralizado e autoritário, em que as políticas eram desenvolvidas apenas no seio da estrutura administrativa, a ideia de eficiência das políticas públicas estava relacionada apenas a aspectos de natureza técnico-dogmáticas, e assim, o papel do Estado se restringia apenas à adequação de suas estruturas internas de modo a melhor atender a execução destas políticas (PIRES, 2014).

Porém, a partir do momento em que as políticas públicas começaram a passar por processos de descentralização e novos agentes passaram a ganhar maior relevância em seu desenvolvimento, o papel do Estado passou também a ser o de coordenar a maneira como os atores envolvidos na gestão destas políticas se relacionam entre si, ditando as regras que determinam como se darão tais relações, ganhando relevância, desta forma, o conceito de arranjos institucionais. Ou seja, o olhar deixou de ser exclusivamenete voltado para as estruturas da administração pública, passando a se voltar também para a cadeia de agentes

envolvidos no desenvolvimento de determinada política. Assim, o Estado deveria atentar-se não só para sua estrutura interna, avaliando sua eficiência técnico-dogmática, mas também buscar a criação de desenhos institucionais em que os atores envolvidos pudessem melhor desenvolver suas potencialidades sociais, políticas e econômicas.

Conforme aponta Lotta (2016, p.2763), levando em consideração os ambientes complexos nos quais as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas, a ampliação e fortalecimento da coordenação no desenho dessas políticas tem se mostrado variável fundamental. Neste sentido que se define o próprio conceito de arranjos institucionais, que podem ser entendidos como o conjunto de regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública (LOTTA, 2016).

Atualmente, diversos autores citam os mais variados obstáculos enfrentados pelos conselhos na formulação e controle de políticas públicas, contudo, conforme destaca Carneiro (2002, p. 290), pode ser posto como elemento central dessa questão o fato de tais órgãos ainda dependerem de recursos controlados pelos agentes públicos – tempo, informação, capacidade técnica, recursos humanos e financeiros etc -, não obstante a representação paritária prevista na formação dos conselhos. A autora destaca que entre as queixas mais comuns encontram-se a falta de recurso, a precariedade das instalações físicas, o caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, a baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, dificuldade do exercício da deliberação, entre outras (2002, p. 288). Além disso, enfatiza que em boa parte dos conselhos, quando presente fundo orçamentário específico, os representantes não possuem conhecimento acerca de seus recursos bem como de sua destinação.

Partindo do conceito de arranjos institucionais apresentado por Lotta (2016), este trabalho buscará, após uma análise específica acerca dos processos de institucionalização de fundos municipais de segurança alimentar no Estado de Minas Gerais, avaliar se os desenhos institucionais que vêm sendo feitos em torno das políticas públicas de segurança alimentar estão aptos a criar arranjos favoráveis a uma participação popular efetiva e à promoção do direito fundamental à alimentação saudável por meio dos conselhos gestores, ou, ao contrário, estão apenas criando um cenário onde os conselhos não gozam de autonomia institucional suficiente para desenvolverem suas potencialidades e, assim, favorecendo a disseminação de uma democracia meramente formal.

2. FUNDOS PÚBLICOS FINANCEIROS E SUA RELEVÂNCIA PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

O Estado, na consecução de seus objetivos e buscando satisfazer as necessidades coletivas, realiza constantemente investimentos dos mais diversos tipos, buscando promover o desenvolvimento de um determinado setor, como a saúde, educação, segurança pública etc. O meio pelo qual o Estado realiza tais investimentos é o orçamento, que consiste num complexo de normas que organizam suas receitas e seus gastos. Dentre estas normas, que programam a arrecadação pública bem como os investimentos a serem realizados, destacam-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Contudo, os instrumentos citados, enquanto responsáveis por programar, de uma só vez, todas as despesas a serem realizadas dentro do exercício financeiro, apresentam certas limitações na hora de definir quando e onde melhor investir os recursos públicos, sobretudo no que diz respeito à promoção de políticas sociais, que demandam financiamento contínuo e mais amplamente definido (SILVA, 2006).

Para superar tal limitação são criados os fundos financeiros, mecanismos que dão certo grau de autonomia a uma parcela do orçamento público, possibilitando uma maior eficiência na sua aplicação em ações e programas sociais de maior relevância e complexidade.

Régis Fernandes de Oliveira conceitua os fundos financeiros como um reserva financeira cuja aplicação encontra-se prevista em lei. Ou seja, fundos são reservas de dinheiro, bens ou ações afetados pelo Estado a um fim previamente determinado. A Lei nº 4.320 de 1964, que trata das normas gerais de direito financeiro, os define em seu art. 71, disciplinando que

o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Assim, de acordo com a definição legal, para a criação de um fundo são exigidas fontes de receita previamente especificadas para sua composição, seja em lei ou na Constituição, bem como uma destinação para as reservas angariadas.

Quanto à destinação dada às verbas recolhidas aos fundos, Oliveira (2010) os classifica em dois tipos: a) reserva destinada a repartição entre pessoas jurídicas determinadas, os chamados fundos de participação; ou b) reserva de receitas para aplicação em determinada finalidade, que podem ser chamados de fundos de destinação. O interesse do presente estudo se pauta neste último, em específico.

Como se vê, os fundos possuem caráter instrumental, existindo para uma finalidade específica, que necessita ser desenvolvida de forma contínua e segregada (BARBOSA, 2000). Não obstante a autonomia que os fundos possuem, é importante destacar que sempre estarão vinculados à algum órgão da administração, que será responsável por suas operações e deverá garantir a aplicação de seus recursos nos fins especificados em lei.

Além disso, a utilização de fundos orçamentários como mecanismos de financiamento de políticas sociais não só aumenta a eficiência na criação e desenvolvimento dessas políticas, como visto, como também garante em muitos casos o surgimento de uma gestão orçamentária participativa. Na medida em que muitos fundos são administrados por conselhos gestores, surge a oportunidade de a sociedade civil decidir diretamente acerca do destino a ser dado ao dinheiro público.

Nota-se, portanto, que os fundos, assim como os conselhos, são instrumentos fundamentais ao novo modelo de administração que vem sendo implantado, que prioriza a descentralização na tomada de decisões, bem como uma maior participação da sociedade nestas, garantindo assim maior eficiência e controle da ação estatal.

3. DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO: ORIGEM HISTÓRICA E PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

3.1 Direito à alimentação na história constitucional brasileira

Os direitos fundamentais positivam-se em contextos históricos de grande anseio social, em que, dadas as circunstâncias de forte ingerência do Estado ou de exclusão social e econômica de parcelas da população, surgem demandas pela criação de direitos e garantias que visem à correção destas distorções. Na Constituição (Brasil, 1988), há um extenso rol, que possui natureza meramente exemplificativa, em que estão previstos diversos direitos fundamentais, como por exemplo a liberdade de expressão, a propriedade, a privacidade etc.

No caso específico do direito fundamental à alimentação, possui previsão expressa no texto constitucional no seu art. 6º que trata dos direitos sociais. Mas nem sempre foi assim, tendo esta previsão sido inserida no texto constitucional apenas recentemente, com a Emenda Constitucional nº 64 (Brasil, 2010).

Historicamente, o tema alimentação só foi surgir, ainda que indiretamente, na ordem constitucional brasileira com a Constituição de 1934, que, dentre seu avanço no trato dos direitos sociais, assegurou a todos os cidadãos o direito de prover sua própria

subsistência e a de sua família. Além disso, o referido diploma ainda previu, dentre os auxílios subsidiários à educação, a alimentação aos alunos carentes.

Já na Constituição brasileira de 1937, apesar de seu caráter autoritário e da forte restrição sofrida pelos direitos sociais, houve uma nova previsão indireta relacionada ao direito à alimentação em seu art. 127, que previa a possibilidade de os pais que não possuísem condições mínimas pedirem auxílio ao Estado para garantir a subsistência de sua família.

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo antes de a Emenda Constitucional nº 64 trazer a previsão expressa do direito fundamental à alimentação, já era possível reconhecer a garantia deste direito indiretamente, a partir de um trabalho hermenêutico. Isto, segundo Siqueira (2013, p. 40), porque dentro os objetivos fundamentais da República (art. 3º), o texto constitucional elenca a necessidade de se erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais. Além disso, outro exemplo trazido pelo autor diz respeito ao art. 7º, IV, que elenca, dentre as necessidades vitais básicas a que o salário mínimo deve atender, a alimentação.

Nota-se, portanto, que ainda que haja um histórico de tratamento do assunto, mesmo que de forma indireta, nas ordens constitucionais anteriores, a abordagem do assunto sempre foi atrelada à questão da fome, apenas uma das dimensões do conceito de insegurança alimentar que são tratadas nos dias de hoje.

3.2 Aspectos infraconstitucionais

Apesar de ter sido inserido na ordem constitucional brasileira apenas em 2010, o direito à alimentação no país já vinha passando por um processo de institucionalização a nível infraconstitucional há algum tempo. Ações governamentais na área de alimentação e nutrição, segundo Burlandy, remontam ao início do século passado, como o Comissariado de Alimentação Pública, criado em 1918, num contexto em que, devido às consequências da I Guerra Mundial, a autossuficiência alimentar ganhava destaque no cenário internacional.

Contudo, a alimentação só passou a ser objeto de políticas públicas e ações mais organizadas apenas em 1972, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAM), que centralizava as atividades de alimentação e nutrição no país. O órgão foi responsável pela elaboração dos Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (1973-1974 e 1976-1989). As estratégias traçadas e as ações desenvolvidas, no entanto, foram pontuais devido às dificuldades de gestão do órgão, dentre as quais destacam-se a carência tanto quantitativa quanto qualitativa de pessoal, o fraco poder político do órgão, bem como a restrição orçamentária (BURLANDY, 2009). Tais dificuldades foram decisivas, por exemplo,

para o fato de tal órgão não ter participado à época na elaboração de importantes programas relacionados à alimentação, como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Foi, porém, com a onda de mobilização social vivida na década de 1980, com o fim da ditadura, que iniciou um movimento pelo enfrentamento das questões sociais, que o tema começou a ganhar maior relevância. No ano de 1985 surgiu no Ministério da Agricultura uma proposta de política nacional de segurança alimentar, inclusive com a proposta de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em 1986 realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em que foi aberto espaço para a consagração do direito à alimentação, que veio a ser incluído no Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996.

Finalmente, em 1993, num contexto político que priorizava o combate à fome, foi criado o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como órgão de coordenação das políticas nacionais da área.

Na conjuntura seguinte, houve a extinção do conselho e as políticas de segurança alimentar passaram a ser desenvolvidas dentro do arcabouço institucional da chamada Comunidade Solidária. A temática passou a ser trabalhada por um comitê especializado que, contudo, não era instituído formalmente. Somente em 2003, com o novo governo que se iniciava, que houve o retorno do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República. Burlandy destaca como méritos do órgão neste momento a participação nas alterações do Plano Nacional de Alimentação Escolar, além da elaboração do Plano de Safra da Agricultura Familiar. Sublinha a autora que dentre os desafios institucionais, houve a baixa interferência na alocação de recursos financeiros, principalmente na elaboração do plano plurianual e do orçamento federal.

Em seguida, uma nova e importante conquista foi a promulgação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que integra conselhos e conferências de órgãos de diferentes níveis governamentais, além de promover a intersetorialidade com a criação de uma câmara interministerial responsável pela formulação de políticas de segurança alimentar a nível nacional. Outro ponto importante foi a positivação no ordenamento brasileiro de um conceito de segurança alimentar bastante amplo e cujo processo de construção foi longo e participativo. O art. 3º da LOSAN define que

a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade

suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A restituição do CONSEA em 2003, bem como a promulgação da LOSAN em 2006 foram fatos fundamentais para o fortalecimento da ideia acerca da relevância do direito à alimentação no Brasil, e serviram de estímulo para a criação de diversos conselhos estaduais e municipais (SIQUEIRA, 2011). Só no Estado de Minas Gerais, segundo informações do CONSEA estadual, 161 municípios já comunicaram a existência de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional (CONSEA-MG, 2017).

4. ESTUDOS DE CASO: A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A metodologia da presente pesquisa consistiu no método comparativo, orientado por estudos de casos. Usando como paradigma o desenho institucional criado em torno das políticas públicas voltadas para a saúde, foi feito levantamento de dados acerca das legislações dos municípios de Minas Gerais, buscando-se avaliar como esse mesmo processo ocorreu no caso das políticas públicas voltadas para o direito à alimentação. Para isso, o levantamento dos dados foi direcionado especificamente às leis que preveem a instituição de um fundo municipal de segurança alimentar e nutricional, vinculados aos conselhos de segurança alimentar e nutricional municipais.

Para isso, num primeiro momento foi feito um recorte, em que se delimitou quais dentre os municípios mineiros possuem um conselho de segurança alimentar e nutricional devidamente constituído. Foi feita uma consulta junto ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-MG) que forneceu uma lista que relaciona todos os municípios que já informaram acerca da existência do conselho municipal durante o período de 2004 a 2017, em que estão presentes 161 dos 853 municípios mineiros (anexo A).

Neste momento uma primeira distinção já pode ser notada entre os arranjos institucionais comparados. Enquanto que, segundo dados levantados junto ao Cadastro dos Conselhos de Saúde de Minas Gerais¹, há a presença de Conselhos Municipais de Saúde em

¹ Informações disponíveis em <<http://cadces.saude.mg.gov.br/>> . Acesso em 14 out. 2017.

100% dos municípios mineiros, essa porcentagem cai para apenas 18,8% quando se trata de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em seguida, foi empreendida uma pesquisa através da internet, sobretudo nos sites das respectivas prefeituras e câmaras municipais, em que se buscou relacionar quais dentre os 161 municípios listados pelo CONSEA-MG possuem previsão legal para instituição do fundo municipal de segurança alimentar e nutricional.

Neste momento surgiu uma dificuldade metodológica, consistente na deficiência que boa parte dos municípios apresenta na disponibilização de sua legislação para consulta online. Retirando da lista aqueles municípios que não possuíam legislação alguma disponível para consulta, bem como aqueles cujo acervo disponível era reduzido e, portanto, incapaz de fornecer certeza sobre a existência ou não de determinada lei, restaram 96 municípios.

Feito este levantamento, ficou constatado que destes 96 municípios, apenas 33 possuem previsão legal expressa para a instituição de fundo municipal de segurança alimentar e nutricional, o que corresponde a aproximadamente 34,3% dos municípios pesquisados.

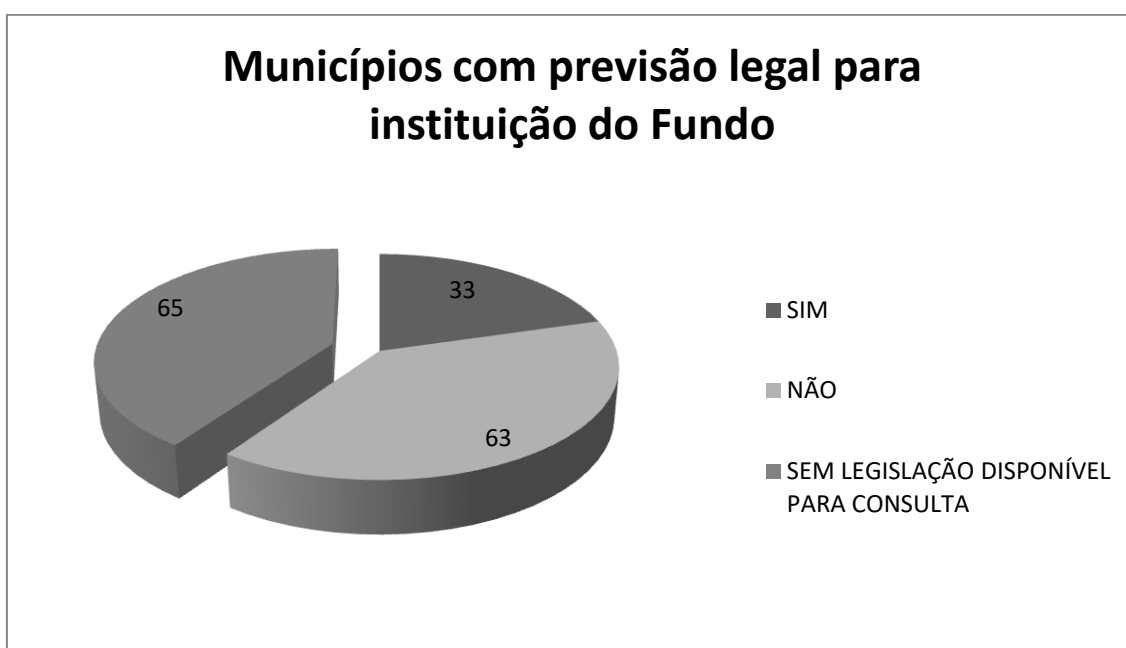


Gráfico 1: Ilustra a proporção entre os municípios que possuem legislação prevendo a criação do Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional e aqueles que não possuem.

Contudo, deve ainda ser levado em consideração que a mera previsão legal para a criação dos fundos não garante sua efetiva instituição. Por isso, tendo em vista o fato que as dotações orçamentárias são a principal forma de repasses de recursos para os fundos dentre as previstas nas leis que autorizam sua criação, foi realizada, por fim, uma pesquisa nas leis orçamentárias anuais de todos os municípios da lista, com a finalidade de se aproximar ainda

mais da realidade de fato destes fundos. Neste momento, a dificuldade metodológica antes citada foi novamente constatada, não obstante a promulgação da Lei nº 12.527, a chamada Lei da Transparência (Brasil, 2011) que obriga todos os municípios brasileiros a disponibilizarem para consulta relação de todas suas despesas, tendo sido possível o acesso ao orçamento de 94 municípios.

Analisando-se os anexos de suas leis orçamentárias, nos quais são discriminadas detalhadamente todas as despesas previstas pelos municípios para o exercício financeiro subsequente, ficou constatado que dentre estes 94 municípios, apenas 06 possuíam previsão expressa em seu orçamento para o repasse de recursos ao fundo.



Gráfico 2: Ilustra a proporção entre os municípios que efetuarão repasses de recursos aos fundos e aqueles que não efetuarão, apesar de possuírem previsão legal para instituição do fundo.

Neste momento ficou ainda mais evidenciada a distinção existente entre os arranjos institucionais comparados, uma vez que, segundo dados levantados junto ao Fundo Nacional de Saúde², atualmente há Fundos Municipais de Saúde devidamente instituídos em 100% dos municípios de Minas Gerais, tendo todos estes fundos recebido repasses de recursos no exercício financeiro de 2017. Por outro lado, a instituição de fundos de segurança alimentar e nutricional está prevista em apenas 34,3% dos municípios, tendo sido observado repasse de recursos em apenas 18,1% destes.

² Informações disponíveis em <<https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>> , acesso em 14 out. 2017.

Conforme aponta Carvalho (1998), no caso da saúde, o desenho institucional atual é fruto de uma indução deliberada que teve início com uma norma editada pelo Ministério da Saúde em 1991, que previu a obrigatoriedade da existência de Conselhos Municipais de Saúde para que os municípios pudessem ter acesso a recursos federais destinados à área da saúde.

Contudo, quando se olha para o caso do direito à alimentação, a criação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional foi sempre sendo feita em decorrência de demanda da própria sociedade civil organizada (LIMA, 2004).

Quando se tem essas informações em mente e se analisa os dados obtidos com a pesquisa, fica claro que o modo de organização dos atores envolvidos na promoção de determinada política pública, bem como a relevância que cada um terá, depende das escolhas tomadas pelo próprio Estado. E, além disso, a análise dessas escolhas é fundamental quando se deseja compreender nos dias de hoje o quanto um arranjo institucional é favorável a implementação de certos requisitos, como a intersetorialidade, as relações federativas, a participação social e a territorialidade (LOTTA, 2016).

Comparando os dois casos pesquisados, fica possível concluir que o arranjo institucional que vem sendo formado em torno das políticas públicas voltadas para o direito à alimentação não vem privilegiando a ação dos conselhos gestores, seja nos casos em que ele sequer é devidamente instituído, seja nos casos em que não há a criação de fundos municipais que lhes deem suporte financeiro e maior autonomia institucional, ou seja ainda nos casos em que os fundos apesar de previstos em lei, não são criados ou utilizados de fato pelo Estado. Quando se considera os requisitos de análise citados, é possível concluir, por fim, que a partir deste desenho institucional, o Estado tem promovido uma política pública notadamente deficitária em participação social efetiva.

A seguir encontram-se a tabela contendo todos os dados recolhidos.

| MUNICÍPIO | | POSSUI PREVISÃO LEGAL PARA INSTITUIÇÃO DO FUNDO | POSSUI DOTAÇÃO ESPECÍFICA PARA O FUNDO PREVISTA NA LEI ORÇAMENTÁRIA |
|------------------|-----------------|--|--|
| 1 | Águas Formosas | N/I | N/I |
| 2 | Alagoa | N/I | N/I |
| 3 | Alfenas | SIM | NÃO |
| 4 | Almenara | N/I | N/I |
| 5 | Alpinópolis | NÃO | NÃO |
| 6 | Amparo da Serra | N/I | N/I |
| 7 | Antônio Carlos | NÃO | NÃO |

| | | | |
|----|-----------------------|-----|-----|
| 8 | Araguari | NÃO | NÃO |
| 9 | Araxá | SIM | SIM |
| 10 | Augusto de Lima | N/I | N/I |
| 11 | Barbacena | SIM | NÃO |
| 12 | Belo Horizonte | SIM | NÃO |
| 13 | Betim | NÃO | NÃO |
| 14 | Boa Esperança | N/I | N/I |
| 15 | Bom Jesus do Galho | NÃO | NÃO |
| 16 | Bonfinópolis de Minas | N/I | N/I |
| 17 | Braúnas | NÃO | NÃO |
| 18 | Brumadinho | NÃO | NÃO |
| 19 | Buritis | SIM | NÃO |
| 20 | Cabeceira Grande | N/I | N/I |
| 21 | Cachoeira da Prata | N/I | N/I |
| 22 | Caetanópolis | NÃO | NÃO |
| 23 | Caldas | NÃO | NÃO |
| 24 | Campo Belo | N/I | N/I |
| 25 | Campos Altos | SIM | NÃO |
| 26 | Campos Gerais | N/I | N/I |
| 27 | Cantagalo | N/I | N/I |
| 28 | Capelinha | SIM | NÃO |
| 29 | Capim Branco | NÃO | NÃO |
| 30 | Capinópolis | NÃO | NÃO |
| 31 | Caraí | N/I | N/I |
| 32 | Caratinga | SIM | NÃO |
| 33 | Carbonita | N/I | N/I |
| 34 | Carvalhópolis | NÃO | NÃO |
| 35 | Cássia | N/I | N/I |
| 36 | Cataguases | NÃO | NÃO |
| 37 | Caxambu | NÃO | NÃO |
| 38 | Chapada Gaúcha | N/I | N/I |
| 39 | Cônego Marinho | N/I | N/I |
| 40 | Congonhas | SIM | NÃO |
| 41 | Conselheiro Lafaiete | SIM | NÃO |
| 42 | Consolação | N/I | N/I |
| 43 | Coromandel | N/I | N/I |
| 44 | Contagem | SIM | SIM |
| 45 | Coronel Fabriciano | NÃO | NÃO |
| 46 | Cruzeiro da Fortaleza | NÃO | NÃO |
| 47 | Curvelo | NÃO | NÃO |
| 48 | Divinópolis | SIM | NÃO |
| 49 | Divisópolis | N/I | N/I |
| 50 | Engenheiro Caldas | NÃO | NÃO |
| 51 | Formiga | NÃO | NÃO |
| 52 | Gameleiras | N/I | N/I |
| 53 | Governador Valadares | NÃO | NÃO |
| 54 | Guarda-Mor | N/I | N/I |
| 55 | Guimarânia | N/I | N/I |

| | | | |
|-----|-----------------------|-----|-----|
| 56 | Inhaúma | N/I | N/I |
| 57 | Ipanema | N/I | N/I |
| 58 | Ipaba | N/I | N/I |
| 59 | Ipatinga | SIM | SIM |
| 60 | Ipiaçu | N/I | N/I |
| 61 | Iraí de Minas | N/I | N/I |
| 62 | Itabira | SIM | NÃO |
| 63 | Itacarambi | N/I | N/I |
| 64 | Itajubá | SIM | NÃO |
| 65 | Itaobim | N/I | N/I |
| 66 | Itaú de Minas | NÃO | NÃO |
| 67 | Itaúna | NÃO | NÃO |
| 68 | Janaúba | NÃO | NÃO |
| 69 | Jequitibá | N/I | N/I |
| 70 | Jequitinhonha | SIM | NÃO |
| 71 | Joanésia | N/I | N/I |
| 72 | João Monlevade | NÃO | NÃO |
| 73 | João Pinheiro | N/I | N/I |
| 74 | Joaquim Felício | N/I | N/I |
| 75 | Juiz de Fora | SIM | NÃO |
| 76 | Lagoa Formosa | NÃO | NÃO |
| 77 | Lavras | SIM | NÃO |
| 78 | Leopoldina | SIM | NÃO |
| 79 | Machado | SIM | N/I |
| 80 | Marilac | NÃO | NÃO |
| 81 | Matias Barbosa | SIM | NÃO |
| 82 | Mesquita | N/I | N/I |
| 83 | Minduri | NÃO | NÃO |
| 84 | Monte Carmelo | N/I | N/I |
| 85 | Montes Claros | SIM | NÃO |
| 86 | Morada Nova de Minas | NÃO | NÃO |
| 87 | Muriaé | SIM | NÃO |
| 88 | Nanuque | NÃO | NÃO |
| 89 | Novo Cruzeiro | NÃO | NÃO |
| 90 | Novo Oriente de Minas | N/I | N/I |
| 91 | Oliveira | NÃO | NÃO |
| 92 | Orizânia | N/I | N/I |
| 93 | Ouro Fino | NÃO | NÃO |
| 94 | Padre Paraíso | N/I | N/I |
| 95 | Pai Pedro | N/I | N/I |
| 96 | Palmópolis | N/I | N/I |
| 97 | Papagaios | NÃO | NÃO |
| 98 | Paracatu | NÃO | NÃO |
| 99 | Paraguaçu | NÃO | NÃO |
| 100 | Passa Quatro | NÃO | NÃO |
| 101 | Passos | NÃO | NÃO |
| 102 | Patos de Minas | SIM | NÃO |
| 103 | Patrocínio | N/I | N/I |

| | | | |
|-----|---------------------------|-----|-----|
| 104 | Pedra Azul | N/I | N/I |
| 105 | Periquito | NÃO | NÃO |
| 106 | Piranguinho | NÃO | NÃO |
| 107 | Pirapora | N/I | N/I |
| 108 | Poços de Caldas | SIM | SIM |
| 109 | Pompéu | SIM | NÃO |
| 110 | Ponte Nova | SIM | NÃO |
| 111 | Porteirinha | N/I | N/I |
| 112 | Pouso Alegre | SIM | SIM |
| 113 | Presidente Olegário | N/I | N/I |
| 114 | Ribeirão das Neves | SIM | NÃO |
| 115 | Rio Acima | N/I | N/I |
| 116 | Rio Paranaíba | N/I | N/I |
| 117 | Rio Piracicaba | NÃO | NÃO |
| 118 | Sabará | N/I | N/I |
| 119 | Salinas | NÃO | NÃO |
| 120 | Santa Cruz do Escalvado | NÃO | NÃO |
| 121 | Santa Vitória | NÃO | NÃO |
| 122 | Santana do Paraíso | NÃO | NÃO |
| 123 | Santana do Riacho | NÃO | NÃO |
| 124 | Santo Antônio do Grama | N/I | N/I |
| 125 | Santo Antônio do Jacinto | N/I | N/I |
| 126 | Santo Antônio do Monte | NÃO | NÃO |
| 127 | Santos Dumont | N/I | N/I |
| 128 | São Brás do Suaçuí | N/I | N/I |
| 129 | São Francisco | NÃO | NÃO |
| 130 | São Francisco de Sales | N/I | N/I |
| 131 | São Francisco do Glória | NÃO | NÃO |
| 132 | São Gonçalo do Rio Abaixo | N/I | N/I |
| 133 | São João Del Rei | SIM | NÃO |
| 134 | São João Nepomuceno | NÃO | NÃO |
| 135 | São Romão | N/I | N/I |
| 136 | Senhora dos Remédios | NÃO | NÃO |
| 137 | Serra do Salitre | N/I | N/I |
| 138 | Serranópolis de Minas | N/I | N/I |
| 139 | Serro | SIM | NÃO |
| 140 | Sete Lagoas | NÃO | NÃO |
| 141 | Simão Pereira | NÃO | NÃO |
| 142 | Taiobeiras | NÃO | NÃO |
| 143 | Tapira | N/I | N/I |
| 144 | Teófilo Otoni | NÃO | NÃO |
| 145 | Timóteo | N/I | N/I |
| 146 | Tiradentes | NÃO | NÃO |
| 147 | Tiros | N/I | N/I |
| 148 | Tombos | N/I | N/I |
| 149 | Três Marias | NÃO | NÃO |
| 150 | Três Pontas | NÃO | NÃO |
| 151 | Ubá | NÃO | NÃO |

| | | | |
|-----|------------------------|-----|-----|
| 152 | Uberaba | SIM | NÃO |
| 153 | Uberlândia | SIM | SIM |
| 154 | Unaí | NÃO | NÃO |
| 155 | Urucuaia | NÃO | NÃO |
| 156 | Varginha | NÃO | NÃO |
| 157 | Várzea da Palma | N/I | N/I |
| 158 | Vazante | N/I | N/I |
| 159 | Vespasiano | N/I | N/I |
| 160 | Viçosa | SIM | NÃO |
| 161 | Visconde do Rio Branco | NÃO | NÃO |

TABELA 1: Relação dos municípios mineiros e respectivas indicações sobre a presença da legislação. N/I indica que o dado não foi obtido a partir das fontes utilizadas.

CONCLUSÃO

O processo de reabertura democrática que vem ocorrendo no Brasil desde meados da década de 1980 é variável fundamental quando se deseja analisar o papel do Estado no desenvolvimento das políticas públicas.

Conforme enfatizado, o processo de descentralização que se desencadeou levou a inserção de novos atores nos cenários de criação e execução de políticas, fazendo com que o Estado ganhasse uma nova responsabilidade: criar regras aptas a coordenar todos os agentes envolvidos buscando desenvolver arranjos institucionais que sejam favoráveis ao desenvolvimento destas políticas.

A partir de todo o exposto, não há dúvidas de que os conselhos gestores, tal como se apresentam hoje, consistem em importantes mecanismos de participação popular. São espaços aptos a promover não só uma forte influência da sociedade civil na formulação e desenvolvimento de políticas públicas específicas, como também um controle popular da administração pública. Além disso, ficou clara também a importância que os fundos públicos financeiros possuem para o desenvolvimento das políticas públicas, não só por financiar projetos e programas de maneira eficiente, como também por fornecer apoio financeiro ao funcionamento dos conselhos gestores, garantindo-lhes uma maior autonomia institucional.

Foi visto também que o direito fundamental à alimentação foi positivado no texto constitucional apenas recentemente, no ano de 2010, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, promulgada em 2006, ao estabelecer as normas gerais que devem orientar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no país, confere importância notável à sociedade civil, que ganha um papel relevante na promoção deste direito fundamental.

Contudo, conforme ficou evidenciado com a comparação entre os estudos de caso, os arranjos institucionais que vem sendo criados em torno das políticas públicas de segurança alimentar tem demonstrado uma ação insuficiente do Estado em promover uma coordenação de agentes que favoreça a participação popular. Um arranjo deste tipo, ao esvaziar os espaços de participação e controle social, acaba por favorecer o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à alimentação centralizadas e autoritárias, ficando a população submetida a todas as consequências que isso pode gerar.

Como exemplo recente e notório deste fato temos a recente política implementada no município de São Paulo, chamada Política Municipal de Erradicação da Fome e de

Promoção da Função Social dos Alimentos (PMEFSA). Além de se utilizar de meios no mínimo questionáveis para alcançar os fins a que se propõe, a PMEFSA foi criada e implantada sem que tenha sido realizada qualquer discussão ou deliberação junto aos órgãos responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas ligadas à segurança alimentar e nutricional no município.

Tal constatação é suficiente para que se possa ter como confirmada a hipótese posta no início do estudo, ficando demonstrado que no que se refere à construção do arranjo institucional que sustenta a criação e gestão de políticas públicas ligadas ao direito fundamental à alimentação, o processo de institucionalização dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional não foi devidamente acompanhado por um processo de institucionalização de fundos de segurança alimentar e nutricional, o que compromete gravemente a ação destes órgãos gestores na consecução de seus objetivos legalmente estabelecidos, enfraquecendo a cultura da participação e controle popular na administração pública e comprometendo a própria efetivação do direito fundamental à alimentação saudável.

REFERÊNCIAS

BURLANDY, Luciene. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo.** Ciênc. saúde coletiva: Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

BORJA, Jordi. **A Participação Cidadina.** Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, no 24, 1988.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de política públicas: desafios para sua institucionalização.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) Políticas públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 149-166.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Os Conselhos de Saúde, participação social e reforma do Estado.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 23-5, 1998.

COSTA, Christiane Araújo; BOGUS, Cláudia Maria. **Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Saude soc., São Paulo, v. 21, n. 1, p. 103-114, Mar. 2012

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas.** Texto para discussão 1815 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2013.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O problema da vinculação dos recursos orçamentários.** Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte. V.6, n.70. p. 48-54, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e instituições.** São Paulo: EAESP/FGV, 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta n. 833.221: Especificidades dos fundos municipais de saúde: unidades orçamentárias e gestoras de recursos. Relator: Conselheiro substituto Gilberto Diniz. Belo Horizonte, 9 de abril de 2014. **Lex:** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.31, n. 2, p. 117-125, abr.-jun. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA JR, Jayme Bevenuti; ZETTERSTRÖM, Lena (Org). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2004.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 49-65, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVAO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciênc. saúde coletiva**: Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) Fundos Públicos. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. XXXp. (Publicações Pólis, 45) **Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”**; São Paulo, Agosto de 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos Institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para discussão 1940 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2014.

ROCHA, Cecilia (Org.). **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. /organizado por Cecilia Rocha, Luciene Burlandy e Rosana Magalhães. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. 1ª ed. São Paulo: Boreal Editora, 2013.

SIQUEIRA, Renata Lopes de et al . **Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo**. Saude soc.: São Paulo, v. 20, n. 2, p. 470-482, 2011 .

SILVA, Suelene; SARMENTO, Helder Boska. Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: USP, 2006. Disponível em <<http://www.congressoeac.locaweb.com.br/artigos32006/571.pdf>> . Acesso em: 23 set. 2017.

ANEXO A – Relação dos Municípios de Minas Gerais que informaram sobre a existência de conselho municipal de segurança alimentar e nutricional durante o período de 2014-2017.



Relação dos Municípios de Minas Gerais que informaram sobre existência de conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional durante o ano de 2004 -2017

O Conselho Estadual de SANS de Minas Gerais desde de 2016 está trabalhando com atualização dos dados dos Conselhos Municipais, neste sentido, até o momento tivemos o retorno de 23 municípios, sendo que desde apenas 19 em funcionamento/ativo.

| CAD | Municípios MG | Possui COMSEA | CRSANS |
|-----|---------------------|---------------|---------------------|
| 1 | Montes Claros | Sim | Norte de Minas |
| 2 | Varginha | Sim | Centro Sul |
| 3 | Ipaba | Sim | Vale do Aço |
| 4 | Presidente Olegário | Sim | Alto Paranaíba |
| 5 | Juiz de Fora | Sim | Zona da Mata III |
| 6 | Monte Carmelo | Sim | Triângulo II |
| 7 | Formiga | Sim | Centro Oeste |
| 8 | Poços de Caldas | Sim | Sul de Minas I |
| 9 | Contagem | Sim | Metropolitana |
| 10 | Sabará | Sim | Metropolitana |
| 11 | Belo Horizonte | Sim | Metropolitana |
| 12 | Taiobeiras | Sim | Norte de Minas |
| 13 | Pompéu | Sim | Alto São Francisco |
| 14 | Vespasiano | Sim | Metropolitana |
| 15 | Oliveira | Sim | Sudoeste |
| 16 | Pai Pedro | Sim | Norte de Minas |
| 17 | Divinópolis | Sim | Centro Oeste |
| 18 | Ipatinga | Sim | Vale do Aço |
| 19 | Três Pontas | Em construção | Centro Sul |
| 20 | Paraguaçu | Não | Sul de Minas II |
| 21 | Braúnas | Não | Vale do Aço |
| 22 | Curvelo | Não | Alto São Francisco |
| 23 | Barbacena | Inativo 2013 | Vertentes I |
| 24 | Águas Formosas | sem retorno | Mucuri |
| 25 | Alagoa | sem retorno | Centro Sul |
| 26 | Alfenas | sem retorno | Sul de Minas II |
| 27 | Almenara | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 28 | Alpinópolis | sem retorno | Sudoeste |
| 29 | Amparo do Serra | sem retorno | Zona da Mata II |
| 30 | Antônio Carlos | sem retorno | Vertentes I |
| 31 | Araguari | sem retorno | Triângulo II |

Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais
[http:// www.seplag.mg.gov.br/pagina/seplag/seguranca-alimentar-e-nutricional-sustentavel/consea](http://www.seplag.mg.gov.br/pagina/seplag/seguranca-alimentar-e-nutricional-sustentavel/consea)
 Cidade Administrativa - Rodovia Papa João Paulo II, 4001
 Telefone: 31-3916-8519
 Prédio Gerais 148 andar - Bairro Serra Verde
 Belo Horizonte/MG - CEP: 31.630-901



| | | | |
|----|-----------------------|-------------|----------------------------|
| 32 | Araxá | sem retorno | Triângulo I |
| 33 | Augusto de Lima | sem retorno | Alto São Francisco |
| 34 | Betim | sem retorno | Metropolitana |
| 35 | Boa Esperança | sem retorno | Sul de Minas II |
| 36 | Bom Jesus do Galho | sem retorno | Vale do Aço |
| 37 | Bonfinópolis de Minas | sem retorno | Noroeste |
| 38 | Brumadinho | sem retorno | Metropolitana |
| 39 | Buritís | sem retorno | Noroeste |
| 40 | Cabeceira Grande | sem retorno | Noroeste |
| 41 | Cachoeira da Prata | sem retorno | Alto São Francisco |
| 42 | Caetanópolis | sem retorno | Alto São Francisco |
| 43 | Caldas | sem retorno | Sul de Minas I |
| 44 | Campo Belo | sem retorno | Centro Oeste |
| 45 | Campos Altos | sem retorno | Triângulo I |
| 46 | Campos Gerais | sem retorno | Sul de Minas II |
| 47 | Cantagalo | sem retorno | Vale do Rio Doce |
| 48 | Capelinha | sem retorno | Alto e Médio Jequitinhonha |
| 49 | Capim Branco | sem retorno | Alto São Francisco |
| 50 | Capinópolis | sem retorno | Triângulo II |
| 51 | Caráí | sem retorno | Mucuri |
| 52 | Caratinga | sem retorno | Vale do Aço |
| 53 | Carbonita | sem retorno | Alto e Médio Jequitinhonha |
| 54 | Carvalhópolis | sem retorno | Sul de Minas II |
| 55 | Cássia | sem retorno | Sudoeste |
| 56 | Cataguases | sem retorno | Zona da Mata I |
| 57 | Caxambu | sem retorno | Centro Sul |
| 58 | Chapada Gaúcha | sem retorno | Médio São Francisco |
| 59 | Cônego Marinho | sem retorno | Médio São Francisco |
| 60 | Congonhas | sem retorno | Vertentes I |
| 61 | Conselheiro Lafaiete | sem retorno | Vertentes I |
| 62 | Consolação | sem retorno | Sul de Minas I |
| 63 | Coromandel | sem retorno | Triângulo II |
| 64 | Coronel Fabriciano | sem retorno | Vale do Aço |
| 65 | Cruzeiro da Fortaleza | sem retorno | Alto Paranaíba |
| 66 | Divinópolis | sem retorno | Centro Oeste |
| 67 | Divisópolis | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 68 | Engenheiro Caldas | sem retorno | Vale do Rio Doce |
| 69 | Gameleiras | sem retorno | Norte de Minas |
| 70 | Governador Valadares | sem retorno | Vale do Rio Doce |
| 71 | Guarda-Mor | sem retorno | Alto Paranaíba |



| | | | |
|-----|-----------------------|-------------|---------------------|
| 72 | Guimarânia | sem retorno | Alto Paranaíba |
| 73 | Inhaúma | sem retorno | Alto São Francisco |
| 74 | Ipanema | sem retorno | Leste |
| 75 | Ipatinga | sem retorno | Vale do Aço |
| 76 | Ipiaçu | sem retorno | Triângulo II |
| 77 | Iraí de Minas | sem retorno | Triângulo II |
| 78 | Itabira | sem retorno | Médio Piracicaba |
| 79 | Itacarambi | sem retorno | Médio São Francisco |
| 80 | Itajubá | sem retorno | Sul de Minas I |
| 81 | Itaobim | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 82 | Itaú de Minas | sem retorno | Sudoeste |
| 83 | Itaúna | sem retorno | Centro Oeste |
| 84 | Janaúba | sem retorno | Norte de Minas |
| 85 | Jequitibá | sem retorno | Alto São Francisco |
| 86 | Jequitinhonha | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 87 | Joanésia | sem retorno | Vale do Aço |
| 88 | João Monlevade | sem retorno | Médio Piracicaba |
| 89 | João Pinheiro | sem retorno | Noroeste |
| 90 | Joaquim Felício | sem retorno | Norte de Minas |
| 91 | Lagoa Formosa | sem retorno | Alto Paranaíba |
| 92 | Lavras | sem retorno | Centro Sul |
| 93 | Leopoldina | sem retorno | Zona da Mata I |
| 94 | Machado | sem retorno | Sul de Minas II |
| 95 | Marilac | sem retorno | Vale do Rio Doce |
| 96 | Matias Barbosa | sem retorno | Zona da Mata III |
| 97 | Mesquita | sem retorno | Vale do Aço |
| 98 | Minduri | sem retorno | Centro Sul |
| 99 | Morada Nova de Minas | sem retorno | Alto São Francisco |
| 100 | Muriae | sem retorno | Zona da Mata I |
| 101 | Nanuque | sem retorno | Mucuri |
| 102 | Novo Cruzeiro | sem retorno | Mucuri |
| 103 | Novo Oriente de Minas | sem retorno | Mucuri |
| 104 | Orizânia | sem retorno | Leste |
| 105 | Ouro Fino | sem retorno | Sul de Minas I |
| 106 | Padre Paraíso | sem retorno | Mucuri |
| 107 | Palmópolis | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 108 | Papagaios | sem retorno | Alto São Francisco |
| 109 | Paracatu | sem retorno | Noroeste |
| 110 | Passa Quatro | sem retorno | Centro Sul |
| 111 | Passos | sem retorno | Sudoeste |
| 112 | Patos de Minas | sem retorno | Alto Paranaíba |
| 113 | Patrocínio | sem retorno | Triângulo II |

Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais
<http://www.seplac.mg.gov.br/pagina/seplac/seguranca-alimentar-e-nutricional-sustentavel/consea>
 Cidade Administrativa - Rodovia Pape João Paulo II, 4001
 Telefone: 31-3916-8519
 Prédio Gerais 148 andar - Bairro Serra Verde
 Belo Horizonte/MG - CEP: 31.630-901



| | | | |
|-----|---------------------------|-------------|----------------------------|
| 114 | Pedra Azul | sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 115 | Periquito | sem retorno | Vale do Aço |
| 116 | Piranguinho | sem retorno | Sul de Minas I |
| 117 | Pirapora | sem retorno | Norte de Minas |
| 118 | Ponte Nova | sem retorno | Zona da Mata II |
| 119 | Porteirinha | sem retorno | Norte de Minas |
| 120 | Pouso Alegre | sem retorno | Sul de Minas I |
| 121 | Ribeirão das Neves | sem retorno | Metropolitana |
| 122 | Rio Acima | sem retorno | Metropolitana |
| 123 | Rio Paranaíba | sem retorno | Alto Paranaíba |
| 124 | Rio Piracicaba | sem retorno | Médio Piracicaba |
| 125 | Salinas | sem retorno | Norte de Minas |
| 126 | Santa Cruz do Escalvado | Sem retorno | Zona da Mata II |
| 127 | Santa Vitória | Sem retorno | Triângulo II |
| 128 | Santana do Paraíso | Sem retorno | Vale do Aço |
| 129 | Santana do Riacho | Sem retorno | Metropolitana |
| 130 | Santo Antônio do Gramma | Sem retorno | Zona da Mata II |
| 131 | Santo Antônio do Jacinto | Sem retorno | Baixo Jequitinhonha |
| 132 | Santo Antônio do Monte | Sem retorno | Centro Oeste |
| 133 | Santos Dumont | Sem retorno | Zona da Mata III |
| 134 | São Brás do Suaçuí | Sem retorno | Vertentes I |
| 135 | São Francisco | Sem retorno | Médio São Francisco |
| 136 | São Francisco de Sales | Sem retorno | Triângulo I |
| 137 | São Francisco do Glória | Sem retorno | Zona da Mata I |
| 138 | São Gonçalo do Rio Abaixo | Sem retorno | Médio Piracicaba |
| 139 | São João del Rei | Sem retorno | Vertentes II |
| 140 | São João Nepomuceno | Sem retorno | Zona da Mata III |
| 141 | São Romão | Sem retorno | Médio São Francisco |
| 142 | Senhora dos Remédios | Sem retorno | Vertentes I |
| 143 | Serra do Salitre | Sem retorno | Alto Paranaíba |
| 144 | Serranópolis de Minas | Sem retorno | Norte de Minas |
| 145 | Serro | Sem retorno | Alto e Médio Jequitinhonha |
| 146 | Sete Lagoas | Sem retorno | Alto São Francisco |
| 147 | Simão Pereira | Sem retorno | Zona da Mata III |
| 148 | Tapira | Sem retorno | Triângulo I |
| 149 | Teófilo Otoni | Sem retorno | Mucuri |
| 150 | Tímóteo | Sem retorno | Vale do Aço |
| 151 | Tiradentes | Sem retorno | Vertentes II |
| 152 | Tiros | Sem retorno | Alto Paranaíba |
| 153 | Tombos | Sem retorno | Leste |



| | | | |
|-----|------------------------|-------------|---------------------|
| 154 | Três Marias | Sem retorno | Alto São Francisco |
| 155 | Ubá | Sem retorno | Zona da Mata I |
| 156 | Uberaba | Sem retorno | Triângulo I |
| 157 | Uberlândia | Sem retorno | Triângulo II |
| 158 | Unai | Sem retorno | Noroeste |
| 159 | Urucuaia | Sem retorno | Médio São Francisco |
| 160 | Várzea da Palma | sem retorno | Norte de Minas |
| 161 | Vazante | Sem retorno | Alto Paranaíba |
| 162 | Viçosa | Sem retorno | Zona da Mata II |
| 163 | Visconde do Rio Branco | Sem retorno | Zona da Mata I |