

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL  
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

**SINARA PINHEIRO LEAL**

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Um estudo  
Bibliográfico do Comitê Gestor no município de Teófilo Otoni- MG**

**TEÓFILO OTONI  
2017**

**INSTITUTO ENSINAR BRASIL  
FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

**SINARA PINHEIRO LEAL**

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Um estudo  
Bibliográfico do Comitê Gestor no município de Teófilo Otoni- MG**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Serviço  
Social das Faculdades Unificadas de  
Teófilo Otoni, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.**

**Área de Concentração: Política Pública  
de Assistência Social**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> MSC Iara Pereira da  
Encarnação Alcântara.**

**TEÓFILO OTONI**

**2017**

## **FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI**

### **FOLHA DE APROVAÇÃO**

O trabalho de Conclusão de Curso intitulado: O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DO COMITÊ GESTOR NO MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI- MG, elaborado pela aluna, Sinara Pinheiro Leal, foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Serviço Social das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial da obtenção do título de

### **BACHAREL EM SERVIÇO SOCIAL.**

Teófilo Otoni, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 20\_\_\_\_\_

---

Prof. Orientador

---

Prof. Examinador 1

---

Prof. Examinador 2

## **AGRADECIMENTO**

A palavra para expressar o momento é "GRATIDÃO".

A Deus, único digno de receber toda honra, pois nada disso seria possível se não fosse a graça e a misericórdia Dele. Aos meus pais, porque tenho certeza que não chegaria a lugar algum sem a presença deles em minha vida. Aos meus amados irmãos, irmãs, sobrinhos, sobrinhas, cunhados e cunhadas.

À Elismaldo, pelo carinho, apoio e compreensão. Aos mestres que dispõem do seu saber para ampliar o nosso conhecimento. A todos àqueles que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento e aprendizado.

Meu muito obrigada!

Pareceu-me bem fazer conhecidos os sinais e maravilhas que Deus, o Altíssimo tem feito para comigo. (Daniel 4.2).

## RESUMO

As reflexões expostas neste presente trabalho referem-se à experiência de Controle social na Política de Assistência Social no IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais), no Município de Teófilo Otoni, na realização do Controle social no Programa de Aquisição de Alimentos PAA, enfatizando a importância do Comitê Gestor em relação ao programa. No processo de Construção desse trabalho buscou-se compreender a gênese da Política de Assistência social no Brasil, abordando a Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo a descentralização político-administrativa, sendo a mesma essencialmente importante para a participação na gestão dos interesses coletivos. Buscou-se abordar a Consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Para fins de Desenvolvimento desse trabalho fez-se uso de pesquisas bibliográficas, análise documental referente ao Comitê Gestor no IDENE no município de Teófilo Otoni-MG.

**Palavras-Chaves:** Controle Social, Comitê Gestor, Assistência Social, IDENE.

## **ABSTRACT**

The reflections presented in this paper refer to the experience of Social Control in the Social Assistance Policy at IDENE (Development Institute of the North and Northeast of Minas Gerais), in the Municipality of Teófilo Otoni, in the accomplishment of Social Control in the Program of Acquisition of Alimentos PAA, emphasizing the importance of the Steering Committee in relation to the program. In the process of Construction of this work we sought to understand the genesis of the Social Assistance Policy in Brazil, addressing the Federal Constitution of 1988, which brought with it political-administrative decentralization, which is essentially important for participation in the management of collective interests. We sought to address the Consolidation of Food and Nutrition Security in Brazil. For the purpose of developing this work, we used bibliographical research, documentary analysis referring to the Management Committee at IDENE in the municipality of Teófilo Otoni-MG.

**KEY WORDS:** Social Control, Steering Committee, Social Assistance, IDEN.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

<b>ARENA</b>	Aliança Nacional
<b>CADÚNICO</b>	Cadastro Único para Programas sociais
<b>CAISAN</b>	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar
<b>CFP</b>	Companhia de Financiamento da Produção
<b>CIBRAZEM</b>	Companhia Brasileira de Armazenamento
<b>CNA</b>	Comissão Nacional de Alimentação
<b>CNS</b>	Conselho Nacional de Saúde
<b>CNSA</b>	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
<b>CNSAN</b>	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>COBAL</b>	Companhia Brasileira de Alimentos
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CRAS</b>	Centro de referência de Assistência Social
<b>DHAA</b>	Direito Humano à Alimentação Adequada
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>FEB</b>	Força Expedicionária Brasileira
<b>GGPAA</b>	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
<b>IAP's</b>	Instituto de Aposentadorias e Pensões
<b>IDENE</b>	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
<b>INAN</b>	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Aplicada
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>LOSAN</b>	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>MAS</b>	Ministério da Ação Social
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MESA</b>	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à fome
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>ONGs</b>	Organização Não-Governamental
<b>OPAS</b>	Organização Pan-Americana de Saúde



<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PFZ</b>	Programa Fome Zero
<b>PLANSAN</b>	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNAN</b>	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PND</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PNLCC</b>	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAN</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SAPS</b>	Serviço de Alimentação da Previdência Social
<b>SCA</b>	Serviço Central de Alimentação
<b>SEDINOR</b>	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
<b>SISAN</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUNAB</b>	Superintendência Nacional de Abastecimento

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
2.1 Um Breve Resumo da Evolução Histórica da Política de Assistência Social no Brasil.....	13
2.2 Descentralização Político-Administrativa e a Participação Popular.....	17
2.3 Participação Popular e Controle Social com Ênfase nos Conselhos.....	19
<b>3 CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
3.1 A Participação Popular por Meio do Comitê Gestor no IDENE No Município de Teófilo Otoni MG .....	33
<b>PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E METODOLÓGICOS .....</b>	<b>38</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho abordará especificamente o controle social no Comitê Gestor no Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE no Município de Teófilo Otoni, analisando a efetividade do mesmo por meio da participação social, no âmbito da fiscalização, monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social, buscando entender de que forma os conselhos contribuem para o fortalecimento do caráter participativo e democrático da política de Assistência Social.

A Constituição Federal de 1988 surge como um divisor de águas no que diz respeito aos direitos sociais, onde se percebe um rompimento com as práticas assistencialistas e com a benemerência, e o homem passa a ser tratado como cidadão, como sujeito e possuidor de direitos. Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal prevêm a Assistência a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social.

Buscando entender os caminhos trilhados pelo controle social no âmbito da Assistência Social surge a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, e com ela os desafios dos Conselhos de Assistência Social no intuito de fortalecer o controle social sobre a política e buscar a universalidade das atenções de proteção social.

No intuito de abordar a temática Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, faz se necessário compreender que há uma relação intrínseca entre as mesmas, pois um governo democrático não pode existir sem uma efetiva participação da sociedade. Porém, nesses últimos 29 anos de promulgação da Constituição Federal se encontra uma frágil presença dos segmentos da população nesses espaços de participação.

[...], no entanto, há uma significativa unanimidade nos estudos e avaliações de experiência dos conselhos quanto à frágil presença dos segmentos populares em tais espaços, por meio de suas associações e representações coletivas. Se a pobreza, para além e sua expressão monetária, é um tipo de relação social que define sociabilidades lugares dos indivíduos na sociedade, sua contraface é a carência de representação política nos espaços públicos. (RAICHELLIS, 2006, p.113).

Conforme artigo 204 da Constituição Federal é assegurada uma gestão descentralizada e participativa da Política de Assistência Social, que prevê a institucionalização e o funcionamento dos Conselhos nas três esferas da federação, definidas pela LOAS em seu art. 16 que destaca:

Os conselhos são espaços que institucionalizam a participação, deliberação, fiscalização e controle sobre as políticas sociais. Possibilitam, portanto, uma redefinição nas relações existentes entre o Estado e a sociedade civil, viabilizam a ampliação da participação para além das eleições e um indiscutível aprendizado de cidadania. (MARTINS, 2006, p.192).

O Decreto nº 6.308 de 14 de dezembro de 2007, vem regulamentar a obrigatoriedade da inscrição dos serviços, programas, projetos executados pelas entidades da política de assistência social, bem como a inscrição no Conselho Nacional de Assistência Social, por esse motivo torna-se necessário ressaltar as atividades executadas pelo Comitê Gestor no IDENE, bem como o público atendido por este, pois é o papel dos conselhos fiscalizarem os serviços de assistência prestada por toda rede socioassistencial para que se estabeleçam critérios para o repasse de recursos no âmbito do Sistema único de Assistência Social e definido também critérios de qualidade no atendimento. (PNAS, 2004).

O presente estudo está organizado em 4 (quatro) partes, sendo a I) Introdução, II) desenvolvimento, considerando a Evolução Histórica no processo histórica de formação da assistência social no Brasil de 1930 a 1988, a descentralização político-administrativa e a participação popular, o controle social e a participação popular com ênfase nos conselhos III) A Consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, a política de alimentação e o controle social, a participação popular por meio do Comitê Gestor no IDENE no Município de Teófilo Otoni e o processo de criação e funcionamento do Comitê Gestor no IDENE no Município de Teófilo Otoni. IV) Metodologia. A metodologia a ser utilizada nesse trabalho prevê estudo bibliográfico e pesquisa documental com base nos dados do Comitê Gestor no IDENE, V) Considerações finais.

Por compreender a relevância dessa temática, o intuito desse trabalho é incentivar novas pesquisas, buscando um maior reconhecimento de que o controle social é um direito de todos em uma sociedade verdadeiramente democrática.

## 2 A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

### 2.1 Um breve resumo da evolução histórica da política de assistência social no Brasil

Para compreender a história da política de Assistência Social no Brasil, se faz necessário conhecer a sua trajetória. Será feito uma análise histórica, utilizando excertos de textos de alguns autores que se ocuparam deste tema, buscando apresentar um resumo de contribuições que julgamos fundamentais para entendermos a política de Assistência Social.

Inicialmente será feita uma análise conceituando políticas públicas, com uso de definições como a de Lemieux (apud Vianna, 1997:207) que a concebe como (...) tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, situações essas afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades.

Entende-se que as políticas públicas são alvo de disputas entre diversos grupos, sendo necessário o enfrentamento por parte do Estado desses problemas sociais. De acordo com Mattos (1999) subentende - se as políticas públicas como resposta do Estado às necessidades postas pela sociedade.

Ao analisar o surgimento da Política de Assistência Social, percebe-se que a sua origem no Brasil e no mundo baseava-se na benemerência, na solidariedade religiosa, em que as ações eram clientelistas, e o atendimento aos indivíduos era visto como favor e não como um direito, onde o mesmo era transformado em incapaz, carente e necessitado da benevolência dos mais abastados da sociedade, sendo despido da condição de cidadão, de individuo capaz, possuidor de direitos.

Na década de 1930 com o avanço do capitalismo e a pauperização da força de trabalho, a pobreza se torna algo incômodo, tornando-se muitas vezes caso de "polícia", o indivíduo era responsabilizado pela situação de miséria em que se encontrava, pois não havia no Brasil uma compreensão da pobreza como expressão da questão social, sendo a mesma tratada como uma disfunção.

A pobreza era tratada como doença nesse aspecto Sposati desta que:

(...) os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as

duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz via de regra, esta trajetória inicial unificada (SPOSATI et al. 2007, p.42).

Segundo (Bertolli Filho, 1996), o período que vai de 1888 a 1930, o país foi governado pelos Estados mais abastados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, tendo como melhor segmento da economia a cafeicultura, que dava aos fazendeiros enormes poder na administração federal. A industrialização, aliado ao crescimento comercial e a chegada dos imigrantes no final do século XIX, foram favorecidos com os lucros obtidos com a produção do café, que foram aplicados nos grandes centros. Devido a esse período de transição agroexportadora para industrial pelo qual passava a economia brasileira, houve um grande êxodo rural, motivando pessoas a saírem do campo com destino aos grandes centros em busca de melhores condições de vida.

De acordo com Bertolli Filho, (1996) o então presidente Getúlio Vargas encontra dificuldades para governar democraticamente e buscando livrar o Estado do controle político das oligarquias regionais, promove uma acirrada perseguição aos seus opositores e institui em 1937 a ditadura do Estado Novo. Governando até 1945 por meio de medidas populistas, o Estado se apresentava como pai, tutor da sociedade, provendo o que julgava serem indispensável ao cidadão, fazendo das políticas sociais armas utilizadas pelo ditador para justificar diante da sociedade o sistema autoritário, atenuado pela “bondade do presidente”.

O Governo Varguista buscando responder às demandas provenientes da industrialização e percebendo a necessidade de controlar a classe operária, o Estado passa a intervir não somente na regulação do mercado, através de uma política salarial e sindical como também no estabelecimento e controle de uma prática assistencial.

Conforme Jairnilson Paim (2011, p.141) O modelo de intervenção do Estado brasileiro na área social data das décadas de 1920 e 1930, quando os direitos civis e sociais foram vinculados à posição do indivíduo no mercado de trabalho.

Foram várias as medidas adotadas no Governo Vargas, entre elas estão:

Criação do Ministério do Trabalho em 1932, atrelando a ele sindicatos, elaborando uma ampla legislação trabalhista;  
Cobertura de Riscos de Acidentes de Trabalho, Aposentadorias, Auxílios Doença, Maternidade, Família e Seguro Desemprego;  
Criação da Carteira de Trabalho – 1932;

Criação dos IAP`s – Instituto de Aposentarias e Pensões, organizados por categorias profissionais, foram criados por Getúlio Vargas ao longo dos anos 30, favorecendo as classes de trabalhadores urbanos, fundamentais para a economia agroexportadora, até então dominante. Ferroviários, bancários, estivadores, funcionários públicos foram algumas categorias favorecidas pela criação de Institutos;

Criação do Ministério da Educação e Saúde Pública -1930;

Criação do Conselho Consultivo de Ensino Comercial;

Criação do Conselho Nacional de Serviço Social- CNSS-1938, e tinha como função fazer inquéritos sociais como os de Mary Richmond e analisar as adequações e pedidos das entidades sociais, os seus membros eram conhecidos como “Os Notáveis”, pois somente eles podiam dialogar com entidades sociais sobre os mais pobres;

Criação da LBA- Legião Brasileira de Assistência- 1942, órgão público brasileiro coordenado pela primeira –dama Darcy Vargas, com o intuito de prestar assistência aos pracinhas da FEB- Força Expedicionária Brasileira, atender as famílias quando em calamidades. As primeiras–damas sempre estiveram à frente da LBA, caracterizando assim o seu aspecto filantrópico, assistencialista, clientelista, com programas sociais estruturados na lógica da concessão, contrapondo-se ao direito, sempre atendendo aos interesses dos governos vigentes.

Conforme Bertolli Filho (1996) grandes manifestações populares marcaram o país e resultaram no fim da ditadura e em outubro de 1945 com a deposição do então presidente Getúlio Vargas, no ano seguinte é promulgada uma nova Constituição brasileira em que se estabelecia a democracia como regime político da nação, a partir de então o país passa a viver uma fase conhecida como período de redemocratização, marcado pelas eleições diretas, pluripartidarismo, e pela liberdade de atuação da imprensa. Já na década de 50 com manifestações nacionalistas o país é impulsionado a buscar seu próprio desenvolvimento econômico, sem pressões internacionais, ocorrendo um forte investimento de capital estrangeiro na economia nacional, contribuindo com a proposta desenvolvimentista, isto é, de modernização econômica e institucional coordenada pelo Estado. Política essa que teve como principal personagem o presidente Juscelino Kubitschek, que governou o país de 1956 a 1961.

Ainda segundo Bertolli Filho (1996) o golpe de Estado liderado pelas Forças Armadas em 31 de março de 1964, pôs fim a democracia populista, ao impor um regime ditatorial com a alegação de combater o avanço da corrupção e do comunismo e garantir a segurança nacional, punindo a todos que fossem contrários ao movimento conhecido como “o golpe de 64”.

De acordo com Couto (2004, p.136):

O período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o

critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular.

O governo Médici (1969-1974) ficou conhecido como “anos de chumbo”, considerado o mais repressivo, onde os instrumentos de tortura e repressão tinham o aval do Estado para ser utilizada, a censura nos meios de comunicação foi intensa, impossibilitando a denúncia das arbitrariedades cometidas em todo país. O período que vai de 1969 a 1973, conhecido como “milagre econômico” foi marcado pela realização de grandes obras da iniciativa privada, como a rodovia Transamazônica, a ponte Rio- Niterói e a Usina Hidrelétrica de Itaipu que impressionam pela magnitude, porém todo esse avanço custou caro aos cofres públicos, devido às enormes quantidades de dinheiro obtidas por meio de empréstimos, dando início a uma crise sem precedentes.

A crise do “milagre econômico” brasileiro, que se evidenciou a partir de 1974, e seus efeitos sobre a população brasileira permitiram o reaparecimento, no cenário político, de forças sociais que lutavam para recuperar o espaço vedado com o golpe de 1964, cabendo destacar o sindicalismo operário, aliado às categorias profissionais dos estratos médios; os trabalhadores rurais, uma parcela da igreja, que se posicionou em favor das classes trabalhadoras (...) (BRAVO, p.46).

João Batista de Figueiredo assumiu a Presidência da República do Brasil em 15 de março de 1979, deparando-se com uma economia muito delicada. O período de crescimento econômico que durara de 1968 a 1973 encerrara-se e viviam-se as conseqüências da política de empréstimos do governo anterior.

A crise causou impactos na sociedade e aumentou a insatisfação dos cidadãos com o regime militar. As implicações da crise econômica fizeram com que o então Presidente realizasse uma reforma política. A primeira medida adotada foi à extinção do sistema bipartidário vigente: ARENA e MDB.

Com o surgimento de vários partidos políticos, ainda no governo de João Figueiredo, ocorreu um grande movimento popular na história do Brasil, as Diretas já, projeto de lei do deputado Dante de Oliveira que determinava a eleição para presidente, projeto este derrotado no Congresso, mas a pressão do povo nas ruas garantiu o fim da ditadura e embora tenha sido em longo prazo, o povo conquistou as eleições por voto direto. Outra importante medida foi à anistia dos militares e exilados políticos.



O mais interessante disso tudo é que, sob pressão da mobilização popular, o governo Figueiredo enviou ao congresso uma emenda propondo as diretas para 1988. É certo que depois a retirou em uma de suas muitas manobras para assegurar o controle da sucessão. Registro, porém o fato de que enviou a emenda e nela expressou uma vontade política admitindo as diretas para daqui a quatro anos. (WEFFORT, 1984,p.58).

Todo esse processo teve seu ápice com a Constituição Federal de 1988, trazendo expectativas de consolidação e ampliação dos direitos sociais, como resposta aos anelos democráticos e garantias de resposta do Estado à crise econômica e social da nação.

Certos dispositivos foram criados na federação: Descentralização do poder, ou seja, retira-se o poder das mãos de um só nível de governo, redistribuindo-o aos demais níveis; municipalização que fortalece a participação do cidadão no controle social para gerir as políticas públicas. Essa nova Constituição Federal de 1988 foi fruto das manifestações populares e pressão dos novos atores sociais que surgiram no cenário brasileiro, conquistando cada vez mais espaços de participação popular.

## **2.2 Descentralização Política-Administrativa e a Participação Popular**

A expressão descentralização é nova no Brasil e tem sido alvo de discussões em diversos segmentos da sociedade, principalmente na organização pública estatal e surge no país com uma forte tendência na definição das políticas públicas.

De acordo com (JACOBI, 2000) no final da década de 70 a gestão pública estava disposta com base na concentração do poder decisório e na execução no nível do governo federal, definindo atribuições e competências para o nível estadual e aos municípios atribuições de interesse local.

Mas segundo Gaio (2006) houve um esgotamento desse modelo centralizador, sendo necessários caminhos mais eficazes, democráticos e participativos com o intuito de aproximar o governo federal das demais regiões e com os cidadãos. A participação popular foi efetivada na LOAS em seu artigo 5º que tem como bases as seguintes Diretrizes:

I-descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;  
 II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;  
 III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo. (BRASIL, 1993).

No âmbito da Assistência Social, o artigo 6º da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, construindo meios, esforços, recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área. O artigo 8º estabelece que a União, Estados, Distrito Federal, e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.

O artigo 12 da LOAS, determina que compete a União:

- I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no artigo 203 da Constituição Federal;
- II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social no âmbito nacional;
- III - atender, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV- realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar estados, Distrito Federal e municípios para o seu desenvolvimento.

O artigo 13 das LOAS determina que ao Estado compete :

- I – destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio de pagamento dos benefícios eventuais de que trata o artigo 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social.

O artigo 14 da LOAS determina que ao Distrito Federal compete:

- I – destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o artigo 22, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- III – executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

O artigo 15 da LOAS determina que aos Municípios compete:

- I – destinar recursos financeiros para custeio de pagamentos dos benefícios eventuais de que trata o artigo 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos municipais de assistência social;
- II – efetuar o pagamento dos auxílios de natalidade e funeral.  
(BRASIL, 1993).

Segundo (ABRUCIO, 2006) a descentralização é utilizada para designar a transferência de atribuições exclusivas do Estado para a iniciativa privada, dando

concessão de serviços públicos a uma comunidade ou para uma ONG.

Em contrapartida Médiçi (1994) menciona a transferência da administração ou execução de políticas sociais pela administração direta para a administração indireta, como, autarquias, fundações, empresas públicas ou economia mista, como formas de descentralização.

Segundo Guimarães (2002) há uma identificação de três dimensões complementares quanto à descentralização: administrativa, social e política.

O entendimento de descentralização na dimensão administrativa busca eficácia na gestão pública, diminuição da burocracia, aproximação da esfera pública e da sociedade como um todo visando o atendimento das demandas sociais.

Na dimensão social a descentralização eleva grandemente a participação da sociedade na gestão pública, ou seja, é uma maneira de dividir e distribuir o poder de decisão que anteriormente era de exclusividade do Estado à sociedade civil organizada, para deliberar sobre problemas da gestão pública local, como forma de exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

Já na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para a redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os demais. É o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abertura de novos espaços, ou acionar espaços já existentes, para a representação das sociedades subnacionais<sup>1</sup>. Exemplo dessa reforma é a eleição pelo voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram indicados.

### **2.3 Participação Popular e Controle Social com Ênfase nos Conselhos**

O presente tópico visa analisar a participação popular e o controle social na política de assistência social trazendo luz a questões que serão melhor compreendidas sobre tal controle e também possibilitar reflexões a todos os envolvidos na Política de Assistência Social. Até a década de 70, a população vivia sob um regime ditatorial: centralização do poder decisório, tecnicismo e o autoritarismo, porém na década de 80 o cenário se altera e inicia-se uma abertura

---

<sup>1</sup>Entende-se por governos subnacionais as unidades federativas e os municípios.

democrática reconhecendo a necessidade de mudança do modelo assistencial da época.

No Brasil o tema participação remonta o tempo das lutas da colônia contra a metrópole, contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas deste século. Atualmente observa-se a participação no cotidiano da sociedade civil por meio dos sindicatos, movimentos e organizações sociais, assim como nas práticas das políticas estatais.

Entender os processos de participação do cidadão e sua presença nas políticas públicas nos remete ao entendimento do processo de democratização e participação pelo qual passou a sociedade brasileira, nesse sentido a participação torna-se luta por melhores condições de vida e conquista de espaços para o exercício de uma participação cidadã.

Inúmeras são as formas de se entender a participação e algumas deram origem a significados distintos, a saber: a liberal, a comunitária, a revolucionária, e a democrática.

Na concepção liberal a participação busca o fortalecimento da sociedade civil, não com o intuito de que a mesma participe da vida do Estado, mas sim para fortalecê-la, a fim de evitar as influências do Estado, sua interferência, e seu controle na vida dos cidadãos. A participação liberal se assenta no princípio da democracia em que todos os indivíduos são iguais, e a participação seria o instrumento para a satisfação das necessidades desses cidadãos.

Faz-se necessário destacar que a ênfase ressaltada aqui, refere-se às ações exercidas pelos cidadãos no monitoramento, na fiscalização, avaliação e interferência na gestão do Estado e não o contrário. Segundo, Correia (2002) o controle social pode ser entendido de forma ambígua, ressaltando duas concepções básicas:

A primeira é a que entende o controle social como o controle do Estado em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos.

A segunda concepção entende o controle social como controle da sociedade sobre as ações do Estado. Nesta, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor das classes subalternas. (CORREIA, 2002.p.121-122).

A Constituição Federal de 1988 garante não só o controle e a fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos, ela também se manifesta na ação

desempenhada por cidadãos e políticos na execução de suas funções, cidadãos se juntam na formulação de políticas, intervindo em decisões e orientando a administração pública nas melhores medidas a serem adotadas, com o objetivo de atender legítimos públicos. (NOGUEIRA, 2004; BRASIL, 2011b; MENEZEZES, 2010).

O Controle Social não se resume apenas na implantação de dispositivos que reduzam, eliminem ou previnam os desvios e as más formas na aplicação dos recursos públicos, mas, busca assegurar que os gestores públicos se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos, serviços e ações sociais. Por um lado, portanto, o controle passa a ter sentido de vigilância e responsabilização, por outro lado, tem sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública.

Portanto, para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos, previu-se na Constituição Federal de 1988 no seu artigo 119 a institucionalização dos Conselhos de Assistência Social que são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Assim sendo, ao ser inserido nos Conselhos de Assistência Social, o controle social reserva à população que antes não tinha participação nas decisões governamentais, para que verdadeiramente as conheçam, saibam por que foram adotadas e as redefinam a partir do reconhecimento dos reais problemas a terem prioridade a ser enfrentados pela ação pública.

A participação social é um processo, em permanente construção, com avanços e recuos, dependendo muitas vezes, de grande mobilização da sociedade na defesa de seus direitos.

Barros trata o controle social sobre a ação estatal dentro da perspectiva da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania. Destaca que “Ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade. (1998, p.31).

Rachelis (2000) considera controle social como um dos elementos constitutivos da estratégia política da esfera pública. Para ele o controle social:

Implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Na década de 1980, devido uma ampla e diversificada mobilização social, o país passou do regime militar para a democracia, processo que culminou com a Constituição Federativa de 1988 dando segurança e garantia da participação da sociedade civil no controle e na gestão de políticas públicas (controle social), por meio da participação popular nos espaços dos Conselhos e Conferências.

A falta de informação e a existência de interesses diversos para que a população não tenha conhecimento dos direitos que possui podendo assim exigí-los, tem contribuído para a não efetivação da participação e controle social de forma plena.

Sendo o controle social uma importante ferramenta de democratização das organizações, busca-se adotar uma série de práticas que efetivem a participação da sociedade na gestão (GUIZARDI et al., 2004).

Faz-se necessário que o controle social se manifeste na prática, para que não fique apenas em lei e que a sociedade civil ocupe esses diversos espaços de participação social.

### **3 CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

A temática de Segurança Alimentar e Nutricional é um assunto de suma importância, pois a alimentação é um direito fundamental do ser humano, sendo dever do Estado criar políticas públicas que garantam aos cidadãos uma alimentação saudável, de boa qualidade, acessível e em quantidade suficiente. Pois, isto é Segurança Alimentar e Nutricional.

O artigo 6º Constituição Federal classifica como direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma desta constituição” (BRASIL, 2010).

As políticas públicas voltadas para esse tema de assistência alimentar às populações mais carentes foram incorporadas no fim dos anos de 1930, tornando-se parte essencial dos planos de poder do “Estado Novo” do então Presidente Getúlio Vargas.

Josué de Castro realizou pesquisas importantíssimas em 1938, detectando as carências sociais desencadeadas pela fome em todo território nacional, principalmente na região Nordeste, publicando-as em 1946 na primeira edição de seu livro “Geografia da Fome”<sup>2</sup>.

Suas pesquisas foram de grande impacto para a população da época, sendo relevantes na criação do Decreto lei nº399 que estipulou a criação do salário mínimo nacional em 1938, permitindo com isso que os trabalhadores suprissem suas necessidades básicas tais como: habitação, vestuário, higiene, transporte e alimentação. Esse processo em torno da institucionalização de um padrão de remuneração aos trabalhadores tornou-se reconhecido como a primeira expressão pública e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro. (NASCIMENTO, 2012, p.12).

As primeiras ações quanto à temática alimentar criadas no governo de Getúlio

---

<sup>2</sup>Josué de Castro, nascido no Recife-PE em 1908, cientista social e médico destacou-se política e intelectualmente no combate à pobreza e à fome. Entre os anos de 1952 e 1956 foi presidente do Conselho Executivo da FAO. Suas bibliografias mais conhecidas são: Geografia da Fome (1946) e Josué de Castro, nascido no Recife/PE em 1908, cientista social e médico destacou-se política e intelectualmente no combate à pobreza e à fome. Entre os anos de 1952 e 1956 foi presidente do Conselho Executivo da FAO. Suas bibliografias mais conhecidas são: Geografia da fome (1946) e Geopolítica da Fome (1951). Ele perdeu seus direitos políticos em 1964, com a implantação do regime militar no país, vindo a exilar-se na França, falecendo em 1973.

Vargas foram implantadas através das instituições de previdência social da época. Sendo criado em 1939 o Serviço Central de Alimentação (SCA), pelo decreto lei nº 1.469 de 1 de agosto de 1939 (MALUF et al.1996).

Já em 1940 criou-se o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em substituição ao serviço central de alimentação (SCA) com o intuito de melhorar a alimentação do trabalhador e conseqüentemente sua resistência orgânica e capacidade de trabalho mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares com baixo custo. (ANDRADE, 2008). Porém, essa estrutura, entrou em crise até ser extinta em 1962, com a destituição do então Presidente Getúlio Vargas em 1945.

No mesmo ano 1945 foi constituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) para tratar dos assuntos concernentes à política de alimentação, ficando responsável também pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no ano de 1952, tendo como referencial os hábitos alimentares da população.

Em 1972 houve a extinção da CNA e a sua substituição pelo INAN (Instituto Nacional de Alimentação) considerado um dos marcos dos “projetos de impacto” do governo Médici no campo da assistência alimentar, estabelecendo um conjunto de programas voltados à população em situação de riscos sociais. (PINHEIRO, 2009).

No início 1960 foram criadas organizações que tiveram papéis relevantes na operacionalização das políticas de produção, armazenamento e abastecimento de alimentos pelo Governo Federal tais como: Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) que, compõem o Sistema Nacional de Abastecimento.

No ano de 1973, por meio do Decreto Lei nº 72.034, foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Contudo, foram encontradas algumas irregularidades por meio das auditorias realizadas pelo INAN, sendo esse o motivo da sua extinção no ano de 1974.

Porém, no ano seguinte através de um acordo firmado entre o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), organizou-se uma equipe para auxiliar na elaboração do II PRONAN, tendo como referência os esboços estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre os anos de 1975 e 1979 (ARRUDA e ARRUDA, 2007).



Em fevereiro de 1976 foi criado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) através do Decreto nº 77.116. A proposta consistia na criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL.

O II PRONAN teve como público alvo a região Nordeste do País, devido ao grande número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional que, necessitavam de uma intervenção urgente do governo, e devido à grande quantidade de agricultores familiares pobres, que se beneficiariam com a comercialização de seus produtos, o que resultaria em uma renda monetária extra, fator importante para sua reprodução.

Conforme Arruda e Arruda (2007, p.322), ao reconhecer o suprimento da necessidade alimentar como estímulo à produção de alimentos básicos e expansão do mercado consumidor nas áreas menos favorecidas, objetivava-se também, por meio desses pequenos agricultores desencadear uma transformação no campo de conseqüências benéficas para o desenvolvimento de comunidades pobres, com grande número de propriedades de produção agrícola familiar, que passariam a ter a garantia de compra de sua produção pelo Estado.

Segundo Peliano (2010), o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi o único órgão que se empenhou para atrelar a distribuição de alimentos com o apoio à agricultura familiar, mas devido à insuficiência dos recursos e a descontinuidade dos programas, os objetivos não puderam ser alcançados com a excelência desejada.

Em 1985, foi organizado pelo Ministério da Agricultura o Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como “Dia D do Abastecimento”, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos para a elaboração de uma carta de reivindicações que tratava, de maneira geral, de temas que envolviam “política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor” (PELIANO, 2010, p. 30).

A década de 1980 e o início dos anos 1990 também marcaram a consolidação do conceito de SAN no Brasil, que passou a herdar todo o histórico das lutas e conquistas sociais em torno do tema em todo o mundo, conforme

debatido na seção anterior. O termo surgiu oficialmente em 1985 com a elaboração por parte do Mapa da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que visava atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos (IPEA, 2008, p. 233).

No Governo de José Sarney, o primeiro após a ditadura militar, lançou-se o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) por meio do Decreto Lei nº 93.120, em 1986. Esse programa consistia na distribuição de tíquetes para que famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite mensais no comércio local. O programa foi duramente criticado por parte de especialistas, que davam ênfase ao seu caráter clientelista e centralizado (por parte do governo federal), além de ser isolado e desarticulado de outras políticas.

Em 1992, sob o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, o PNLCC foi totalmente desativado, além dele, outros programas e estruturas de governo ligadas à temática da alimentação também foram desativados ou sofreram graves cortes em seus orçamentos, no contexto do enxugamento da máquina pública<sup>3</sup>.

Foi nesse contexto também que, surgiu a partir da Lei nº 8.029, de 1990, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fruto da fusão de outras três empresas públicas que atuavam em áreas distintas no fomento à atividade agrícola: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a (COBAL) e (CIBRAZEM). Após o impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1993, tomou posse o Presidente Itamar Franco, que estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar, tendo a mesma, prioridade na agenda do governo, lançando um plano de combate à fome e à miséria, vinculando as três instâncias de governo (municipal, estadual, federal) e a sociedade civil, através de representantes de movimentos sociais e das ONGs redefinindo estratégias emergenciais de governo no enfrentamento da fome.

A perspectiva da SAN no governo Itamar era permitir uma ação em duas frentes: em termos estratégicos, ser o fio condutor para articulação das políticas agrícolas e de reforma agrária sob uma ótica mais descentralizada; e no plano mais imediato garantir a operacionalização de ações emergenciais contra a fome, sem descuidar do devido controle da qualidade dos alimentos e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (MACEDO et al., 2009).

---

<sup>3</sup>. A realidade disso foi que o programa de alimentação escolar funcionou somente 38 dias, dos duzentos dias letivos.

Com base nessa perspectiva, foi criado por meio do Decreto Lei nº 807, de 24 de abril de 1993, o CONSEA, ligado à Presidência da República, com representantes de vários ministérios e organizações sociais.

Após o impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1993, tomou posse o Presidente Itamar Franco, que estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar, tendo a mesma, prioridade na agenda do governo, lançando um plano de combate à fome e à miséria, vinculando as três instâncias de governo (municipal, estadual, federal) e a sociedade civil, através de representantes de movimentos sociais e das ONGs redefinindo estratégias emergenciais de governo no enfrentamento da fome.

A perspectiva da SAN no governo Itamar era permitir uma ação em duas frentes: em termos estratégicos, ser o fio condutor para articulação das políticas agrícolas e de reforma agrária sob uma ótica mais descentralizada; e no plano mais imediato garantir a operacionalização de ações emergenciais contra a fome, sem descuidar do devido controle da qualidade dos alimentos e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (MACEDO et al., 2009).

Com base nessa perspectiva, foi criado por meio do Decreto Lei nº 807, de 24 de abril de 1993, o CONSEA, ligado à Presidência da República, com representantes de vários ministérios e organizações sociais<sup>4</sup>.

Com a criação do CONSEA, houve uma redefinição da estratégia governamental nessa área, estabelecendo uma forma de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para discutir e incorporar conjuntamente projetos, ações, alternativas e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil.(Pinheiro, 2009, p.128).

Após a criação do CONSEA foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) definindo as diretrizes para a ação do Estado, sendo dever do mesmo garantir o atendimento adequado às necessidades básicas dos cidadãos.

Se tratando da LOAS, Peres (2005, p.111), enfatiza que:

---

<sup>4</sup>O CONSEA tinha caráter consultivo, de aconselhamento da Presidência da República, era formado por oito ministérios (Educação, Saúde, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Justiça, Bem-estar social e Cultura) e 21 representantes da sociedade civil, sendo 19 indicados pela Ação da Cidadania. Dom Mauro Morelli foi indicado para presidente, tendo como uma de suas atribuições propor medidas de combate à fome e de promoção da SAN no país.

Foi o instrumento legal que regulamentou os princípios estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, tendo como finalidade romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos.

Buscando estabelecer os avanços obtidos e com o objetivo de construir novas formas de atuação, foi realizado entre os dias 27 e 30 de julho de 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA). No que tange ao caráter democratizante da I CNSA, Zimmermann (2011, p.39) declara que ela:

(...) contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. A Conferência também serviu para realizar um balanço das ações em curso, e para uma avaliação da atuação do CONSEA 1993/1994.

Contudo, uma conquista voltada à temática da Segurança Alimentar merece destaque, que foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999. Segundo Pinheiro (2009), aproveitou-se da preparação da Conferência Mundial de Alimentação em 1996 para dar início aos debates sobre a necessidade de uma política dessa natureza no país, sendo no ano de 1997 o tema escolhido na formulação de políticas inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS) em que se elaborou o texto base da PNAN.

Após debates com vários atores da sociedade civil, diferentes órgãos do governo e organismos internacionais, como a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), a proposta foi encaminhada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), sendo aprovada em 1999, tendo o respaldo da Portaria nº 710 de junho do mesmo ano.

Segundo (KINGDON, 1995), uma nova janela de oportunidade se abriu para as políticas de segurança alimentar e Nutricional (SAN) com a posse do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva no ano de 2003. Desde então tem início a construção de ações mais contundentes voltadas à segurança alimentar e o combate à extrema pobreza no país, por meio da implantação de novas políticas públicas, a constituição de novas estruturas e a garantia de orçamento próprio.

A temática do combate à fome e à pobreza sempre esteve presente nas campanhas eleitorais do Governo Lula, onde o mesmo declarou no seu discurso de

posse que o combate à fome seria o grande desafio do seu governo<sup>5</sup>. Nos primeiros dias de governo foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ), com vistas a garantir a segurança alimentar e o combate à pobreza.<sup>5</sup>

O Programa Fome Zero<sup>6</sup> foi elaborado através de consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil, e de governos estaduais e municipais, resultando na Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de 2003, contendo algumas alterações, entre elas: a recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do presidente da República, a criação de uma assessoria especial para cuidar do processo de mobilização popular para tratar dos assuntos concernentes à fome, criação de um Ministério Extraordinário e combate à fome (Mesa), vinculado a Presidência da República para implantação e formulação de políticas de segurança alimentar. (TAKAGI, 2010).

Buscando analisar a atuação do Governo do então Presidente Lula no âmbito da SAN, dividiram-se as ações implementadas em seu primeiro ano em algumas linhas centrais de atuação, são elas: Transferência de Renda, compras públicas.

O Programa de Transferência de Renda com condicionalidades, conhecido popularmente como Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em 2003 e para sua gestão criou-se em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), que surgiu da aliança entre o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), o Ministério da Ação Social (MAS), e da Secretaria Executiva do PBF(Programa Bolsa Família).<sup>7</sup>

Consolidado como principal ação do governo no enfrentamento da pobreza e da fome no país, o PBF integrou todos os programas de transferência de renda vigentes, como o Bolsa Escola, o auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A partir de 2004, os beneficiários desses programas foram sendo gradativamente cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>Em sua posse no dia 20 de outubro de 2002, Lula declarou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida” (Takagi,2010).

<sup>6</sup>A Proposta do Programa Fome Zero surgiu de um projeto construído ao longo de 2001 sob a direção do Instituto Cidadania, ONG de responsabilidade do próprio Lula. Tendo como referência um diagnóstico elaborado por especialistas em que foi detectado que a insegurança à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população) foi pensada uma nova proposta de política nacional de SAN, denominada Projeto Fome Zero.

<sup>7</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) criado pela Medida Provisória nº132, de 20 de Outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), porém no ano de 2004, o mesmo foi convertido na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

<sup>8</sup> O Cadastro Único para programas sociais do governo federal (CadÚnico) foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001, visando o gerenciamento dos programas federais de transferência

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são responsáveis pela operacionalização do PBF, tanto para o cadastramento das famílias em situação de vulnerabilidade social, quanto para o acompanhamento do atendimento por essas famílias das condicionalidades expressas nas normas do programa, cabendo ao gestor municipal o planejamento e a coordenação das pessoas envolvidas com a execução, o acompanhamento e a fiscalização do PBF no Município.

Outra atuação desenvolvida pelo Estado em parceria com outros ministérios está voltada para o estímulo a produção de alimentos, sobretudo no caso dos agricultores familiares pobres. Com o intuito de apoiar e incentivar esse processo, o Estado atua a partir de dois dispositivos de intervenção. “compras públicas e desonerações tributárias”. As políticas criadas para atuarem nesse sentido foram: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de responsabilidade do MEC, visa fornecer alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas, cumprindo papel fundamental no acesso à alimentação, por um contingente numericamente expressivo e vulnerável da população.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi outra política importante instituída pelo art.19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, sendo alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, estando vigente o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. O programa é fruto da junção entre o MDS, MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a CONAB, para a Inclusão Produtiva Rural das famílias mais pobres, promovendo o acesso à alimentação e incentivando a agricultura familiar.

A inovação desse novo programa consiste na dispensa dos processos licitatórios para compras públicas requeridos pela lei nº 8.666\1993, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, e os destina às pessoas em vulnerabilidade alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial.

O programa é executado por estados e municípios em parceria com o MDS e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) tendo o mesmo papel fundamental no processo de execução do PAA, sendo responsável pela operacionalização do programa por meio de suas estruturas estaduais. O grande benefício aos agricultores familiares nesse processo é que, ao exercer o direito de compra, a Conab enfraquece o papel dos intermediários comerciais, conhecido como “atravessadores” no escoamento da produção.

São várias as contribuições do PAA para dinâmica das economias locais, uma delas é a recuperação dos preços pagos aos agricultores, devido à criação por parte da Conab de mecanismos de alocação de recursos em municípios de maior necessidade. Tem contribuído também na organização e planejamento da oferta do segmento produtivo, incluindo produção, classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos, facilitando também o acesso a bens alimentícios diversificados nas instituições sociais cadastradas (escolas, creches, hospitais etc.) por meio dos convênios firmados entre o MDS, os estados e as prefeituras municipais (D'ÁVILA e SILVA, 2011).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) integra uma estratégia maior de apoio à produção agrícola familiar que é o Plano Safra da Agricultura Familiar, cujas ações passaram a integrar o PFZ. O principal programa contido nesse plano é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que destina crédito subsidiado a esse segmento sócio produtivo em todo território nacional. O volume de recursos cresceu consideravelmente, assim como o número de famílias envolvidas, e também novas linhas de crédito foram criadas no intuito de abranger o máximo possível da diversidade social que compõe o universo da agricultura familiar brasileira.

Novos institutos normativos surgiram com o intuito de regular a ação do Estado com relação à temática da SAN, entre eles está a Lei nº 6.047, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Embora não garanta à continuidade das conquistas anteriores, essa institucionalização busca fornecer instrumentos jurídicos para a reivindicação social ante os órgãos governamentais. Nesse sentido: Afirma-se que a LOSAN caracteriza-se como a maior conquista para a área até o presente momento, embora não possa prever orçamentos específicos, como havia sido deliberado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), sendo um instrumento

jurídico pautado pelos princípios do direito à alimentação, o que já era observado na PNAN, aprovada pelo Ministério da Saúde em 1999, e à soberania alimentar (IPEA, 2008, p.240).

Uma das disposições provenientes da promulgação da LOSAN foi à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), sendo pensado para possibilitar a integração das várias políticas vinculadas a SAN nas três esferas de poder federativo, contribuindo para suprir a pouca capilaridade que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) possui nos estados e municípios.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) tratou sobre a regulamentação do CONSEA, mantendo seu caráter propositivo e consultivo, em seu artigo 11:

§ 2º O CONSEA será composto por: 1\3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;  
 [...] 2\3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e  
 III- observadores, incluindo –se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.  
 § 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República (BRASIL, 2006).

Convém salientar que o apoio popular atribuído ao CONSEA para a aprovação da proposta da LOSAN, resultou na assinatura do decreto Lei nº 7.272, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), consolidando-a como Política de Estado no país.

Outra conquista institucional muito relevante veio com a Emenda Constitucional (EC) nº64 de fevereiro de 2010, que altera o artigo 6º da CF/88, com esse novo instrumento normativo, a alimentação foi introduzida no rol dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro, com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada DHAA). Sua importância é ressaltada por RECINE E LEÃO (2010), pois através dela o Estado passa a assumir seus compromissos em relação ao DHAA que são: respeitá-lo , promovê-lo e provê-lo.



### **3.1 A Participação Popular por Meio do Comitê Gestor no IDENE No Município de Teófilo Otoni**

É inegável que a participação social teve um significativo avanço após a Constituição de 1988, tendo como inovação no campo das políticas públicas o surgimento dos Conselhos Gestores, exercendo os mesmos o papel de instrumento mediador na relação sociedade-Estado, viabilizando assim o acesso à população aos espaços de tomada de decisões políticas.

Os Conselhos constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática. (MARTINS, 2006, p.190).

Conforme Raichelis (2006), podemos citar que uma das principais formas de controle social é por meio dos conselhos, pois os mesmos são espaços privilegiados que viabilizam a participação da sociedade na formulação das políticas sociais e possibilitam à população o acesso a espaços nos quais se discutem temas de maior relevância para a sociedade.

[...] O papel da sociedade civil deve ser atuar para ampliar a participação no conjunto das políticas públicas, na sua formulação e gestão, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades. Seus segmentos mais organizados e comprometidos com o fortalecimento de esferas públicas democráticas precisam contribuir para que os sujeitos envolvidos aumentem sua capacidade de apropriação crítica da realidade social, identificando os nexos que articulam as expressões particulares dos problemas em cada uma das políticas sociais (RAICHELIS, 2006, p. 113).

A participação popular no IDENE se dá por meio dos programas voltados para a política de Assistência Social, onde os mesmos buscam dirimir as desigualdades sociais nessas regiões.

Situado à Rua Coronel Tiago Luz, nº18, bairro Jardim Iracema, e presente na cidade de Teófilo Otoni desde 2002, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais- IDENE é uma autarquia vinculada a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, de acordo com a Lei nº 14.171, de 15 de janeiro de 2002, com o objetivo de promover o desenvolvimento

econômico e social das regiões Norte e Nordeste do Estado.

Entre as ações operacionalizadas pelo IDENE estão: Programa Água para todos, Artesanato em Movimento, Brasil Alfabetizado, Leite pela Vida.

O Programa Água para todos tem como finalidade promover a universalização do acesso à água para áreas rurais e para o consumo humano e produção de alimentos visando o desenvolvimento social e a segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade, buscando também mitigar os problemas provocados pelas longas estiagens que atingem as regiões norte e nordeste do Estado.

O Programa Artesanato em movimento busca reforçar a imagem e identificação do artesanato do Norte e Nordeste de Minas Gerais, visando à promoção e comercialização em feiras e eventos que fomentem a abertura de novos mercados criando demanda e fortalecendo esta atividade.

O Programa Brasil Alfabetizado tem como principal objetivo contribuir para a superação do analfabetismo nas regiões dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Rio Doce e Norte de Minas Gerais, universalizando a alfabetização de jovens, adultos, e idosos e a progressiva continuidade aos estudos em níveis mais elevados, promovendo o acesso à educação como direito de todos em qualquer momento da vida.

O Programa de Aquisição de Alimentos –PAA – Possui duas finalidades que são: promover o acesso a alimentação, e incentivar a agricultura familiar e para o alcance desses dois objetivos, o programa compra os alimentos produzidos pela agricultura familiar com dispensa de licitação e os destina às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial.

O PAA-Leite é um programa do Governo Federal, operacionalizado nos Estados da Região Nordeste e Municípios do Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais, por meio de convênio celebrado junto ao antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) atualmente Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Desse modo, a pesquisa aqui apresentada será especificamente voltada para o programa de Aquisição de Alimentos PAA- Leite na cidade de Teófilo Otoni.

O Sistema SEDINOR-IDENE, em parceria com o MDSA, executa o programa leite pela vida, ação em que o órgão contrata beneficiadores de leite que compram o produto de agricultores familiares e o distribuem em pontos de entrega ao público

que atendam aos critérios de renda e vulnerabilidade alimentar e nutricional. As prefeituras contribuem para a ação participando dos Comitês Gestores, existentes em todas as cidades de abrangência do IDENE. A cidade de Teófilo Otoni conta hoje com 06 Comitês Gestores, com cerca de 5.000 mil famílias beneficiadas no município, porém o programa encontra-se paralisado.

O PAA-Leite passou por várias resoluções no que se refere às normas do Programa, estando em vigor atualmente: Resolução nº 37, de 09 de Novembro de 2009, Resolução 61, de 23 de Outubro de 2013, Resolução 62, de 24 de Outubro de 2013, Resolução 72, de 09 de Outubro de 2015, estando em vigor atualmente a Resolução nº 74, de 23 de Novembro de 2015, que estabelece as normas que regem a modalidade Incentivo ao Consumo de Leite - PAA- Leite do Programa de Aquisição de Alimentos- PAA.

As regras do PAA são definidas por um Grupo Gestor (GGPAA), órgão de caráter deliberativo e formado por representantes dos seguintes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

Segundo o art. 3º da Resolução nº74, de 23 de Novembro de 2015, os objetivos do PAA – Leite são:

I- contribuir, como complementação, para o abastecimento alimentar de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e ou em estado de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição gratuita de leite.

II- fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, garantindo a compra do leite dos agricultores familiares, com prioridade para aqueles agrupados em organizações fornecedoras e ou inscritos no Cadastro Único para Programas sociais do Governo Federal- CadÚnico, a preços justos e

III- integrar o leite aos demais circuitos de abastecimento do PAA, por meio do atendimento a organizações formalmente constituídas, caracterizadas como Unidades Receptoras tais como definidas em Resolução do Grupo Gestor do PAA que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos no âmbito do Programa.

Art.4º da referida resolução o PAA- Leite pode ser executado por órgãos ou entidades de administração pública estadual, direta ou indireta, por meio de convênio celebrado com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. (BRASIL, 2015).

O Programa atende a dois tipos de beneficiários principais, famílias registradas no CadÚnico, com prioridade para famílias com o perfil do Bolsa Família;

e indivíduos atendidos pelas unidades receptoras, sendo denominados Beneficiários consumidores, a outra ponta do programa, visa fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar garantindo a compra do leite dos agricultores familiares, com prioridade para aqueles agrupados em organizações fornecedoras e, ou inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal CadÚnico, a preços justos, esses denominados Beneficiários Produtores.

Segundo o Art.5º os beneficiários consumidores do PAA – Leite são:

- I-famílias registradas no CadÚnico, com prioridade para famílias com o perfil do Bolsa Família; e
- II- indivíduos atendidos pelas unidades receptoras, tais como definidas em resolução do Grupo Gestor do PAA que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos no âmbito do Programa, observando o disposto no art.4º, I do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, com seus recursos. (BRASIL, 2015).

De acordo com a PORTARIA IDENE Nº09, de 05 de MAIO de 2015, a participação popular e o controle social realizada por meio do Comitê Gestor no IDENE é direcionada para o Programa Leite pela vida, e é realizada da seguinte forma: é realizado pelo Comitê Gestor a designação dos voluntários como agentes públicos responsáveis pelos pontos de distribuição do leite, assim como a escolha de representantes do Governo e Da sociedade civil para comporem o Comitê Gestor, sendo a gestão de dois anos, prorrogável por mais dois.

O Comitê Gestor é composto da seguinte forma: Representantes do IDENE, Prefeitura Municipal, CRAS, Programa Saúde da Família, Secretária de Estado da Educação, Segmentos Religiosos, CONSEA Municipal, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Produtores Rurais, representantes da Beneficiadora do Leite, dos beneficiários e do Ramo Empresarial. Tendo como função auxiliar o IDENE no cadastramento dos beneficiários do Programa do Leite, bem como ajudar na averiguação das denúncias concernentes ao programa.

Mesmo reconhecendo a importância dos Conselhos gestores como espaços privilegiados de participação e representação popular, ainda percebe-se uma presença muito frágil ou mesmo imperceptível da sociedade nesses espaços, talvez essa ausência seja pelo fato desses espaços serem constituídos por interesses homogêneos, sendo espaços de embates de projetos societários diversos.

O espaço de participação popular nos Conselhos é contraditório, podendo servir tanto para legitimar quanto para reverter o que está posto. Porém não deixa de ser um democrático, onde vence a proposta do mais articulado, informado, e que tenha maior poder de barganha; é uma arena de lutas, de interesses para dar o destino da política de assistência nas três esferas governamentais. (CORREIA, 2002 p. 132-133).

Mesmo em meio a tantos entraves e limites para a sua execução, pode-se afirmar que os Conselhos Gestores foram uma conquista para a sociedade, sendo um espaço privilegiado para o exercício da cidadania. Mas convém ressaltar que há uma necessidade em se definir com mais precisão qual seja as suas competências e atribuições, do que seja participação de um representante nos Conselhos Gestores. Faz-se necessário uma capacitação dos conselheiros por meio de cursos, eventos, fóruns, espaços culturais, é preciso qualificá-lo, para que a sua participação seja efetiva nos conselhos, que ele não seja apenas mais um, mas que faça a diferença. Os conselheiros precisam estar munidos de informações sobre o funcionamento das estruturas governamentais para que possam intervir para uma cidadania ativa, pois analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o Estado é fator imprescindível para a compreensão do processo de construção da cidadania.

## PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E METODOLOGICOS

**Classificação da Pesquisa quanto aos fins:** Para a realização optou-se em fazer um trabalho delineado como pesquisa bibliográfica, fundamentada em uma ampla revisão da literatura científica.

**Classificação da Pesquisa quanto aos meios:** A metodologia usada durante o processo de construção desse trabalho prevê pesquisa documental (portarias, resoluções, etc) com base nos dados do Comitê Gestor no IDENE no Município de Teófilo Otoni.

**Tratamento dos dados:** Foi realizada uma revisão bibliográfica sobre os assuntos relacionados ao controle social e a participação popular para fundamentação teórica do trabalho em segundo momento foi feito um levantamento dos materiais que não estão totalmente disponíveis ao público, tais como: Portarias e Resoluções, relatórios internos do Comitê Gestor no IDENE.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Durante o período em que estive inserida como estagiária do Curso de Serviço Social no IDENE, pude perceber as dificuldades em relação ao órgão com os usuários, pois mesmo reconhecendo a importância dos Conselhos Gestores como espaço privilegiado de participação e representação popular ainda percebe-se uma presença muito frágil ou mesmo imperceptível da sociedade nesses espaços.

Percebi também que há uma necessidade em se definir qual sejam as competências e atribuições dos Conselheiros, do que seja a participação de um representante nos Conselhos Gestores, sendo necessário também uma capacitação dos Conselheiros por meio de eventos, cursos, fóruns, é preciso qualificá-lo para que a sua participação seja eficaz. Os Conselheiros precisam estar munidos de informações sobre o funcionamento das estruturas governamentais para que possam intervir para uma cidadania ativa, pois analisar os impactos das ações dos Conselhos sobre a sociedade e do Estado é fator imprescindível para a compreensão do processo de construção da cidadania.

Pois num país onde a exclusão social e as desigualdades atingem índices alarmantes, a participação da sociedade é fundamental no enfrentamento dessas questões, fazendo a diferença, interferindo, decidindo acerca das mesmas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.. **Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil**. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Gestão Pública e Democracia: os conselhos gestores de saúde da Região Metropolitana de Natal – RN**. In: Revista Democracia e Participação. Secretaria Geral – V. 1, Brasil, 2014.

ANDRADE, Sonia Lucia Lucena Sousa de. **Curso de formação continuada para agentes de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável**. Histórico de movimentos de SANS no Brasil, 2008. Disponível em: [www.consea.mg.gov.br/siteconsea/Arquivos/Proposta%20curso%202008.pdf](http://www.consea.mg.gov.br/siteconsea/Arquivos/Proposta%20curso%202008.pdf) – Acessado em 20/10/2017.

ARRUDA, B.K.G., ARRUDA, I.K.G. **Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil**. Rev. bras. Saúde Matern. Infant, v.7, n.3, p 319-326, 2007.

BARROS, M. E. D. **O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde**. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Incentivo à participação popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.

BERTOLLI FILHO, C. **História da saúde pública no Brasil**: São Paulo: ÁTICA, 1996.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Da distinção política à transição democrática: a questão da saúde e o serviço social**, in: --Serviço social e reforma sanitária: lutas sociais e práticas profissionais. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRAVO, Maria Inês. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. \_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional- LOSAN**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **“Que controle social na política de assistência social**. REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE, n 72. São Paulo: Cortez, 2002.



COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório Final. Brasília: CONSEA; 1994  
 \_\_\_\_\_. **IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final**. Brasília: CONSEA, 2011.

CASTRO, Josué de. **A geografia da fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. Primeira edição em 1946.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da fome**. 1951.

CICONELLO, Alexandre. (2012). **Participação social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação**. Diálogos Setoriais.

D'ÁVILA, Claudia; SILVA, Sandro Pereira. **Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais**. Revista de políticas públicas, v. 15, n. 2, 2011.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues; **Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 88, novembro/ 2006.

GAIO, A. L. **As Estratégias de Ação Utilizadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de São Joaquim para Implementar o Plano de Desenvolvimento Sustentável de seu Território**. Florianópolis: UFSC, 2005 (Dissertação de Mestrado em Administração – Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG – UFSC). GUINMARÃES, M. do C. L. **O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um balanço bibliográfico**. Revista Organizações & Sociedade. V. 8, nº 23, 2002. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=88>. Acesso em 23 Outubro 2017.

GUINMARÃES, M. do C. L. **O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um balanço bibliográfico**. Revista Organizações & Sociedade. V. 8, nº 23, 2002. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=88>. Acesso em 22 outubro 2017.

GUIZARDI, F. L. et al. **Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde**. Revista de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, jan./ jun. 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

JACOBI, P. R. **Reflexões sobre as Possibilidades de Inovação na Relação Poder Público- Sociedade Civil no Brasil**. Revista Organizações & Sociedade, 8 (22),

2001. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=76>. Acesso: 23 outubro 2017.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1995.

MEDICI, A. C. **Economia e Financiamento do Setor Saúde no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 1994.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Conselho de direitos: democracia e participação popular** in: SALES, Mione Apolinário; LEAL, Maria Cristina; MATOS, Maurílio de Castro, (org). **POLÍTICA Social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MATTOS, R. A. **Sobre os limites e as possibilidades dos estudos acerca dos impactos das políticas públicas relativas à epidemia de HIV/aids: algumas reflexões metodológicas feitas a partir do caso brasileiro**. In: PARKER, R., GALVÃO, J;

MENEZES, J. S. B. **Saúde, participação e controle social: uma reflexão em torno de limites e desafios do Conselho Nacional de Saúde na atualidade**. 2010. 194f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

MACEDO, Dione Chaves de et al. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Revista simbio-logias, v. 12, n. 1, 2009  
NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **As Conferências de Saúde ao longo da história**. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar\\_texto.cfm?idtxt=26506](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=26506)>. Acesso em: 20 out. 2017b. [Links]

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil**. Revista cadernos de debate, v. 4, 1996.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Conselho de direitos: democracia e participação popular**, in: SALES, Mione Apolinário; LEAL, Maria Cristina, MATOS, Maurílio de Castro. (org). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 206.

PELIANO, Anna. **Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil**. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. V. 1.

RAICHELIS, Raquel; **Articulação entre os Conselhos de Políticas Públicas uma Pauta a ser Enfrentada pela Sociedade Civil**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 85, março/ 2006.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldáiza et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 9<sup>o</sup>. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. P.42

WEFFORT, Francisco C. **Porque democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.