

OS CONSELHOS MUNICIPAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS DE MIRANTE DO PARANAPANEMA E ROSANA (SP)

MUNICIPAL COUNCILS AND PUBLIC POLICIES IN THE MUNICIPALITIES OF MIRANTE DO PARANAPANEMA AND ROSANA (SP)

Eliane Regina Francisco da Silva

Docente dos Cursos de Pós-Graduação em Gestão de Projetos e Processos, Gestão Estratégica e Sistemas de Informação e Administração da Produção e Logística (EaD) da Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, Brasil
lianecarvalho11@yahoo.com.br

Rosângela Aparecida de Medeiros Hespanhol

Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, SP, Brasil
rosangela.hespanhol@unesp.com

Resumo

Os Conselhos municipais podem ser considerados, teoricamente, como espaços participativos para a implementação das políticas públicas. Desse modo, o objetivo principal deste artigo é o de analisar a atuação (ou não) dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs) e dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP). Os procedimentos metodológicos utilizados foram a revisão bibliográfica e a realização de entrevistas junto aos representantes dos referidos Conselhos, nos meses de março e abril de 2016. Identificou-se que os representantes dos Conselhos analisados têm ciência da importância do PAA e do PNAE para a reprodução social dos produtores rurais, para o beneficiamento das pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional e para os alunos. Por fim, verificou-se que os Conselhos necessitam de participação assídua dos seus membros, dentre outros fatores e cautela para que suas funções não sofram interferências de interesses políticos partidários.

Palavras-chave: Conselhos municipais. Município de Mirante do Paranapanema (SP). Município de Rosana (SP). PAA. PNAE.

Abstract

Municipal councils can theoretically be considered as participatory spaces for the implementation of public policies. Thus, the main objective of this paper is to analyze the performance (or not) of the Municipal Councils of Rural Development (CMDRs), the Municipal Councils of Food and Nutrition Security (COMSEAs) and the School Food Councils (CAEs) in relation to the Food Acquisition Program (PAA) and the

National School Feeding Program (PNAE) of the municipalities of Mirante do Paranapanema and Rosana (SP). The methodological procedures used were the literature review and interviews with the representatives of the referred Councils, in March and April 2016. It was identified that the representatives of the analyzed Councils are aware of the importance of PAA and PNAE for reproduction. farmers, for the benefit of people in situations of food and nutritional vulnerability and for students. Finally, it was found that the Councils need the assiduous participation of its members, among other factors and caution so that their functions do not suffer interference from partisan political interests.

Keywords: Municipal council. Municipal of Mirante do Paranapanema. Municipal of Rosana (SP). PAA. PNAE.

Introdução

Os conselhos municipais, formados por representantes das prefeituras e da sociedade civil, contribuem para a definição dos planos de ação dos municípios, por meio de reuniões periódicas e discussões. Ao menos teoricamente, os conselhos deveriam funcionar como organizações capazes de estreitar a relação entre o governo e a sociedade civil a partir da participação representativa desta em conjunto com a administração pública nas decisões regentes na sociedade, sobremaneira em relação às políticas públicas.

O tema “políticas públicas”, na concepção de Amabile (2012), diz respeito às decisões voltadas às questões de ordem pública e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser consideradas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório que reflete na realidade. Para Souza (2006), muitas concepções a respeito das políticas públicas acabam sobrevalorizando os procedimentos para a implantação de determinadas políticas públicas e não levam em consideração as intencionalidades em torno das ideias e interesses presentes. Se esquecem, segundo esse autor, dos conflitos que permeiam as decisões dos governos e focam somente no seu papel e execução.

Tendo em vista as intencionalidades e os conflitos que permeiam as decisões dos governos em relação às políticas públicas, Castro (2005, p. 279), ressalta que a incorporação do tema - políticas públicas - pela Geografia, pode contribuir ao “reincorporar o papel dos atores sociais e das instituições políticas e o modo como estes

plasmam territórios, produzem e reproduzem desigualdades, ou, ao contrário, em que circunstâncias e em que espaços são capazes para reduzi-las”.

Constata-se, assim, a importância que políticas públicas direcionadas aos agricultores, como o PAA e o PNAE, assumiram no período recente no país, contribuindo para o desenvolvimento rural, ao mesmo tempo em que propiciaram a redução da fome e da insegurança alimentar de parcela da população, rural ou urbana, mais vulnerável economicamente, garantindo o acesso a um direito básico que é a alimentação.

Tendo em vista essa contextualização que procurou-se, nesse artigo, analisar a atuação (ou não) dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs) e dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) em relação à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP) (Mapa 1).

Mapa 1: Localização dos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana na Microrregião Geográfica de Presidente Prudente



A escolha desses dois (2) municípios para a realização da pesquisa se deveu ao fato de que, enquanto Mirante do Paranapanema teve o maior número de associações de produtores (nove) e os maiores valores de projetos aprovados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou seja, R\$ 2.496.000,00, em 2015; o município de Rosana teve o menor número de associações de produtores (uma) e os menores valores dos projetos aprovados no PAA, a saber, R\$ 128.000,00, em 2015, dentre os municípios da MRG de Presidente Prudente, de acordo com informações contidas no *site* da CONAB. Consideramos também na seleção dos municípios pesquisados, o fato de ambos possuírem assentamentos rurais em seu território para termos condições de confrontar os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo.

O presente artigo está dividido em cinco (5) partes, além desta introdução, das considerações finais e das referências bibliográficas. Na primeira parte abordamos, a partir de revisão bibliográfica, as características gerais do PAA e do PNAE. Na segunda, também com base em referencial teórico, tratamos da criação dos conselhos municipais, bem como da questão da descentralização política e administrativa e suas particularidades no Brasil. Na terceira enfocamos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) dos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP), suas competências, constituições e opiniões dos seus representantes sobre o PAA e o PNAE. Na quarta parte elencamos os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs) dos municípios estudados, suas características, funções, objetivos e avaliações dos seus representantes acerca das políticas públicas em análise, além de realizar uma explanação sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Na quinta, e última parte, versamos sobre os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) dos municípios selecionados, suas criações, funções, composições e apontamentos dos seus representantes sobre os programas governamentais em questão. Essas três últimas partes foram elaboradas a partir das entrevistas realizadas, com base em roteiros semiestruturados, com os representantes que atuam nos CMDRs, COMSEAs e CAEs de Mirante do Paranapanema e Rosana.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PAA foi criado como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, sendo atualmente regulamentado pelo Decreto nº. 6.447, de 07 de maio de 2008.

De modo resumido, Grisa et al. (2009, p. 1) explicam a criação e os objetivos do PAA da seguinte forma:

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 resultou de uma confluência entre dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Primeiramente, o Programa traz a discussão da segurança alimentar e nutricional, debate que se intensifica a partir do final da década de 1980, tem impulso e retração nos anos 1990 e encontra maior espaço no governo Lula a partir de 2003. Em segundo, contribui para o reconhecimento da agricultura familiar, que já havia ganhado maior expressão com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, mas que, até então, ficara à margem das ações do Estado, sofrendo os efeitos do processo de mudança da matriz tecnológica da agricultura (1960/1970) e, de modo mais longínquo, as consequências da estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil. Partindo de uma concepção intersetorial da segurança alimentar e nutricional, o PAA integra as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar. O Programa adquire os alimentos dos agricultores familiares (com dispensa de licitação) e repassa-os aos programas públicos e organizações sociais que atendem pessoas com dificuldade de acesso ao alimento ou em situação de risco alimentar.

O PAA foi implementado como um programa social que se mostrou como um importante instrumento de apoio à comercialização de parte da produção agropecuária dos agricultores familiares. Esse programa foi responsável pela geração de renda e incentivo e apoio aos agricultores que produzem gêneros alimentícios, especialmente na modalidade Doação Simultânea. Além disso, fomentou as formas coletivas de organização dos produtores rurais que participaram do programa (VELOSO, 2011). Entretanto, de acordo com Hespagnol (2019), no ano de 2013, os recursos destinados ao PAA foram reduzidos, diminuindo o número de produtores participantes, de contratos estabelecidos e o volume de produtos adquiridos. Apesar da pequena recuperação do programa em 2014, como destaca a autora:

[...] nos dois anos seguintes observa-se um declínio acentuado nos dados relativos a todas as variáveis consideradas [...]. Em 2016 (último ano com dados disponíveis), os recursos aplicados no programa somaram 197,5 milhões de reais, o que corresponde a somente 33,68% dos valores investidos em 2012. Fica evidente também que os problemas fiscais, políticos e econômicos que o país vem enfrentando desde 2015 tiveram reflexo nos resultados do PAA, haja vista a queda de 41,54% no total de recursos

utilizados pelo programa no ano de 2016, quando comparado a 2014. Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a ascensão ao poder do então vice-presidente, Michel Temer, além de cortes no orçamento do governo federal, que atingiram profundamente várias políticas de cunho social, mudanças ministeriais ocorridas, como a fusão dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que destinavam parte importante de seus orçamentos ao programa, afetaram gravemente sua estrutura, quase inviabilizando sua continuidade. Acrescidas a isso, novas normas operacionais entraram em vigor em 2017, alterando drasticamente o funcionamento do PAA. (HESPANHOL, 2019, p. 405-406).

O PNAE, por sua vez, é uma das políticas públicas mais antigas do país e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, tanto no que diz respeito ao número de pessoas beneficiadas, quanto no que se refere aos recursos alocados, constituindo-se como uma relevante estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao fomentar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) por meio da alimentação escolar, bem como de várias medidas que auxiliam no alcance das metas dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM) (VILLAR et al., 2013).

Essa política pública (PNAE) atende todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), segundo os princípios do DHAA e da segurança alimentar e nutricional (SAN) (BRASIL. FNDE, 2015).

Apesar da importância social e econômica que essas duas (2) políticas públicas (PAA e PNAE) representaram, mesmo com limitações e críticas veiculadas por vários autores (LEAL, 2015; PEREIRA, MONTEBELLO, BARONE, 2016; CAMARGO, BACCARIN, SILVA, 2013, dentre outros), torna-se relevante compreender como na escala local elas provocaram mudanças nas articulações dos agricultores (ou nas organizações coletivas que os representam) com as demais instituições (prefeitura municipal, órgãos de assistência técnica e extensão rural etc.) e os diversos conselhos (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR -, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA - e Conselho de Alimentação Escolar - CAEs) que atuam na escala municipal.

Conselhos municipais: exemplos de espaços de participação

De acordo com Fornazier (2015), com a Constituição Federal, aprovada em 1988, surgem propostas de criação de espaços participativos - como por exemplo, os Conselhos municipais - com a finalidade de aproximar os agentes sociais do Estado. Com a referida Constituição se abriu espaço ao terceiro ente federativo que no país é o município, com ações mais descentralizadas¹.

Vale ressaltar, no entanto, segundo Arretche (1996) em seu artigo “Mitos da Descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?” que muito dos resultados positivos não são oriundos da descentralização. A autora se fundamenta em alguns argumentos. Quanto ao primeiro que diz respeito à expectativa de que a descentralização seria condição necessária à democratização do processo decisório, a autora explica:

[...] penso que, qualquer que seja o conteúdo da proposta de democracia ao qual se esteja filiado, os princípios e valores que o sustentam devem se encarnar em instituições concretas, as quais têm variado ao longo do tempo. Dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Além disso, a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser mais bem explicada pelo exame da forma pela qual se associaram historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ ou regionais. É a maior ou menor capacidade de absorção/cooptação/integração dessas elites no Estado centralizado que estimularia essas mesmas elites a identificar descentralização e democratização em suas demandas por maior participação no processo político. (ARRETCHÉ, 1996, s/p²).

Quanto ao segundo argumento que versa sobre a expectativa de que a descentralização implicaria num esvaziamento das funções do governo central, Arretche (1996) afirma:

[...] creio que o exame do caso brasileiro aponta na direção oposta. [...] o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-

¹ O município passou a ser considerado a instância adequada para a execução, a gestão e a fiscalização das políticas públicas (HESPANHOL, 2008).

² A citação não possui paginação, pois se encontra num artigo digital disponibilizado no *site*: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

regionais muito significativas, como é o caso do Brasil. (ARRETCHE, 1996, s/p³).

Por fim, com relação à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos dada a proximidade entre eleitos e eleitores e que, portanto, esta implique na redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas, a autora salienta:

[...] parece-me que essa expectativa deve ser examinada antes sob o ângulo da natureza das instituições encarregadas da prestação dos serviços do que sob o ângulo da escala de prestação de serviços. Nesse sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcemen*⁴ do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último. (ARRETCHE, 1996, s/p⁵).

Em termos gerais, muito tem se falado na versão positiva da descentralização (a criação dos Conselhos Municipais, por exemplo), no entanto, Arretche (1996) apontou críticas a esse processo que merecem ser consideradas desde a necessidade de uma melhor articulação entre os entes federativos até a indispensável atuação mais eficiente do governo e um maior controle dos cidadãos diante dessa atuação.

Ainda assim, Fornazier (2015) afirma que os Conselhos foram criados nas diversas áreas como saúde, educação, dentre outras. O objetivo era cooperar na elaboração de demanda dos agentes sociais e fiscalizar as ações, por meio da prestação de contas. Na opinião do autor, a descentralização também foi uma maneira encontrada de melhorar a gestão dos recursos, sobretudo em um cenário de crises econômicas no final da década de 1980. No entanto, a construção desses espaços nem sempre ocorre de forma harmoniosa, fomentando a integração dos vários representantes. Assim, em alguns espaços, a decisão pode centrar-se mais próxima dos agentes locais, e em outros, dadas as suas particularidades históricas, culturais, sociais, etc., pode abranger apenas alguns representantes e não a maioria. Pode haver ainda situações em que, mesmo existindo o espaço, seu papel de representatividade e de participação pode ser imperceptível dada a sua falta de autonomia para tomar as decisões.

³ A citação não possui paginação, pois se encontra num artigo digital disponibilizado no *site*: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

⁴ Nesse sentido, leia-se: atuação.

⁵ A citação não possui paginação, pois se encontra num artigo digital disponibilizado no *site*: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

Diante desse cenário, torna-se interessante verificar como se dá a atuação de alguns Conselhos que estão correlacionados às políticas públicas e, em específico, ao PAA e o PNAE.

Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) dos municípios de Mirante do Paranapanema⁶ e Rosana (SP)⁷

Ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) do município de Mirante do Paranapanema (SP) compete:

Estabelecer diretrizes para a política agrícola municipal;
Promover a integração dos vários segmentos do setor agrícola, vinculados à produção, comercialização, armazenamento, industrialização e transporte;
Elaborar o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário Plurianual e anualmente o Programa de Trabalho Anual e acompanhar a sua execução;
Manter intercâmbio com os conselhos similares, visando o encaminhamento de reivindicações de interesse comum e;
Assessorar o Poder Executivo Municipal em matérias relacionadas à agropecuária e ao abastecimento alimentar (sic)⁸.

O referido Conselho é constituído por:

Um (1) representante titular e um (1) suplente da prefeitura municipal;
Um (1) representante titular e um (1) suplente do Escritório de Desenvolvimento Regional da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, indicados pelo Coordenador;
Um (1) representante titular e um (1) suplente do Escritório de Defesa Agropecuária da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, indicados pelo Coordenador;
Um (1) representante titular e um (1) suplente da Associação/Sindicato dos produtores rurais, pelo mesmo indicado;
Um (1) representante titular e um (1) suplente da Cooperativa Rural, pelo mesmo indicado;
Um (1) representante titular e um (1) suplente do Sindicato dos trabalhadores rurais, pelo mesmo indicado;
Um (1) representante titular e um (1) suplente da Fundação ITESP, pelo mesmo indicado.
1º) No caso da inexistência de Associação/Sindicato ou Cooperativa, deverá ser garantida a participação de representantes dos produtores e trabalhadores rurais;
2º) Os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural são designados por ato do prefeito municipal;
3º) O mandato dos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é de dois (2) anos, facultada a recondução, após nova indicação (sic)⁹.

⁶ As informações sobre o CMDR de Mirante do Paranapanema (SP) foram obtidas por meio da Ata do referido Conselho e através da entrevista realizada no dia 10 de março de 2016 junto ao médico veterinário da Casa da Agricultura do referido município e presidente do CMDR.

⁷ As informações sobre o CMDR de Mirante do Paranapanema (SP) foram obtidas por meio da Ata do referido Conselho e através da entrevista realizada no dia 17 de abril de 2016 junto ao agricultor, pecuarista e presidente do CMDR.

⁸ O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) do município de Rosana (SP) possui as mesmas atribuições que o de Mirante do Paranapanema (SP) e visa desde o estabelecimento de parâmetros para a política agrícola municipal até o assessoramento do Poder Executivo Municipal em relação aos agronegócios. Cabe ressaltar que o CMDR engloba tanto os interesses e demandas dos agricultores familiares quanto dos representantes do agronegócio, e isso é um fator negativo, pois essas duas (2) categorias de produtores rurais não possuem poder de pressão na escala local na mesma proporção, sendo difícil – para não afirmar impossível – compatibilizar esses conflitantes interesses e demandas.

A composição do Conselho do município de Mirante do Paranapanema é a mesma que a de Rosana (SP) e é constituído por 14 membros, sendo sete (7) titulares e sete (7) suplentes.

Ambos os presidentes dos Conselhos entrevistados do município de Mirante do Paranapanema e o de Rosana (SP) informaram que o CMDR não auxilia na execução do PAA e do PNAE. Desse modo, os representantes não sabiam dar informações mais detalhadas sobre os programas quanto ao número de agricultores familiares participantes, critérios de seleção de agricultores para participação nos programas, principais produtos entregues, dentre outras. Verifica-se então que há um descompasso na postura dos referidos presidentes, haja vista que esses deveriam cuidar da política agrícola municipal e, por conseguinte, auxiliar na implantação e no desenvolvimento dos referidos programas, algo que não foi verificado no caso dos dois CMDRs.

Na opinião do presidente do CMDR do município de Mirante do Paranapanema (SP), os programas têm como pontos positivos: a melhoria na qualidade da alimentação dos beneficiários, o aumento na renda dos produtores e a criação de canais de comercialização para estes. Em contrapartida, tem como ponto negativo: a questão burocrática para acesso aos programas. Já o presidente do CMDR do município de Rosana (SP) elencou para além dos pontos positivos lembrados pelo representante do município de Mirante do Paranapanema (SP), o pagamento seguro aos produtores pela comercialização de seus produtos. Entretanto, ele considera haver uma oferta maior de produtos a serem comercializados que a demanda atendida pelos programas.

⁹ O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

Tanto o entrevistado do município de Mirante do Paranapanema (SP) quanto o de Rosana (SP) afirmaram que a continuidade do PAA e do PNAE era crucial para a manutenção da renda dos produtores rurais.

A descontinuidade do PAA, em particular em virtude dele ser destinado aos agricultores menos capitalizados, pode resultar em dificuldades para a comercialização de parte da produção ou a retomada das vendas aos intermediários, algo que havia sido reduzido com esse programa.

Schmitz, Mota e Sousa (2016), em artigo, objetivaram analisar a experiência de um grupo de mulheres extrativistas, catadoras de mangaba, após cinco (5) anos de participação no (PAA). A pesquisa foi realizada no povoado de Pontal, Indiaroba (Sergipe), por meio de um estudo de caso com observações e entrevistas. No estudo, os autores tratam o PAA como uma política pública já inexistente e inferem que, com o fim do programa ocorreu o “retorno das incertezas e instabilidades decorrentes de um mercado frágil, onde o preço da mangaba é bastante variável e subjugado ao atravessador” (SCHMITZ; MOTA; SOUSA, 2016, p. 80). Além da “i) desmobilização por uma causa comum, a comercialização; ii) intensificação da diversidade de ocupações com maior precarização; e iii) maior diferenciação social” (SCHMITZ; MOTA; SOUSA, 2016, p. 80). Desse modo, “duas dimensões são fortemente atingidas com as incertezas que voltam a pairar sobre o trabalho extrativista das mulheres: o acesso aos recursos e a comercialização das frutas” (SCHMITZ; MOTA; SOUSA, 2016, p. 94).

Segundo Schmitz, Mota e Sousa (2016, p. 82): “[...] o PAA não se constitui num direito dos beneficiários, mas tem o caráter de um programa que pode ser renovado ou interrompido, segundo critérios políticos e orçamentais”, por isso reflete ainda mais o momento de estagnação econômica e de falta de prioridade do atual Governo federal às demandas sociais, como a dos agricultores familiares e as pessoas atendidas pela rede socioassistencial, desestruturando programas importantes como o PAA.

O presidente do CMDR de Mirante do Paranapanema (SP) afirmou que houve um aumento na produção e não uma diversificação da oferta de alimentos no município por meio da implantação do PAA e PNAE. Isso porque, segundo ele, os produtores plantam o que tem período mais curto de produção, como por exemplo, alface, couve, cebolinha, coentro, dentre outros.

Sobre esse aspecto, Souza (2012, p. 33) afirma que diante do cenário de produção da agricultura familiar no estado de São Paulo, verifica-se que:

[...] um dos efeitos do advento do mercado institucional - primeiro com o PAA e, mais recentemente, com o PNAE - sobre o universo da agricultura familiar, não apenas no Estado de São Paulo, mas em todo Brasil [é] o impulso à diversificação da produção.

Entretanto, o presidente do CMDR de Rosana (SP) afirmou que houve um aumento na produção e na oferta de alimentos no município por meio da implantação dos referidos programas. Houve, por exemplo, segundo ele, o processamento das frutas para a obtenção de polpas - o que não havia antes da implantação do PAA e do PNAE. Em outros termos, no caso de Rosana (SP), a afirmação de Souza (2012) sobre a diversificação produtiva se confirma, além da agregação de valor com o processamento das frutas.

Tanto o entrevistado do município de Mirante do Paranapanema (SP) quanto o de Rosana (SP) acreditam que o PAA e o PNAE possibilitam a redução do êxodo rural dos municípios porque se constituem como possibilidades de fontes de renda e canais de comercialização importantes para os produtores rurais.

No entanto, o presidente do CMDR do município de Mirante do Paranapanema (SP) afirma que o PAA e o PNAE não “estimulam” a permanência dos mais jovens ou o seu retorno às atividades agropecuárias, apenas melhoram as condições daqueles produtores “mais idosos” que permanecem no meio rural, porque a renda obtida por esses programas é acessória e não permite que os jovens, que muitas vezes, já têm outras fontes de renda, retornem ou se fixem no campo, enquanto que o presidente do CMDR de Rosana (SP) considera que os programas em análise estimulam a permanência dos mais jovens no campo para o trabalho familiar. Ainda assim, vale ressaltar que a permanência dos jovens em decorrência da implementação do PAA e do PNAE não foi um fato verificado na pesquisa de campo no nosso recorte espacial de estudo.

Colnago (2018, p. 325) ao analisar os municípios de Dracena e Regente Feijó (SP) afirma que “[...] a permanência dos mais jovens na atividade agropecuária está se tornando algo cada vez mais difícil [...]” – o que implica na não contenção do êxodo rural e na não sucessão da atividade agrícola pelos filhos dos produtores rurais.

Concordamos com Hespagnol e Hespagnol (2004), ao afirmarem que é preciso frisar que a maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural da Região de Presidente Prudente não cumprem as funções a eles incumbidas em decorrência de problemas advindos da falta de articulação dos agentes locais, da deficiente participação dos membros dos conselhos, da interferência de interesses políticos partidários, da ausência de projetos efetivos e de recursos para implementá-los, entre muitos outros.

A participação pode ser entendida como:

[...] um importante instrumento e modelo de gerenciamento de políticas públicas. Todavia, participação é mais do que uma técnica. Participação é uma filosofia de gestão e uma forma de envolver significativamente os cidadãos nas decisões de políticas públicas e de programas e projetos que interferem suas vidas. Participação é uma dimensão da governança pública (GAVENTA; VALDERRAMA, 1999, p. 169).

A relação entre participação e poder é um ponto fundamental. Isto porque a participação na construção de diagnósticos e planejamentos pode indicar a

[...] subversão a ordem estruturada e as relações de poder existente no território. Se a proposta do desenvolvimento territorial tem como fundamental o equilíbrio social, é essencial a busca por melhor compartilhamento de decisões e poder. Isto, porém, não se apresenta somente na proposição, mas, sobretudo, na prática (GAVENTA; VALDERRAMA, 1999, p. 170).

Em outros termos, a deficiente participação dos membros dos conselhos citada por Hespagnol e Hespagnol (2004) influenciam negativamente na gestão das políticas públicas. É preciso lembrar, segundo Souza (2012, p. 80), que há também os fatores de paridade entre os membros: “[...] enquanto alguns possuem conhecimentos técnicos, jurídicos e poder de argumentação política, outros não”.

Quanto à interferência de interesses políticos partidários, vale ressaltar que há uma tendência expressiva por parte dos prefeitos de considerarem o conselho como um poder paralelo, pois ainda que este não tenha poder de deliberação, os recursos que chegam por seu intermédio necessitam da sua chancela, fazendo com que parte dos prefeitos procure influenciar na sua constituição e até na definição das suas ações ou inviabilizem o seu funcionamento efetivo (HESPANHOL; HESPANHOL, 2004).

Em relação aos CMDRs de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP) verificamos que não há uma participação assídua dos seus membros, como deveria. Nesse sentido Duarte e Sayago (2006, p. 217) fazem alguns apontamentos:

- os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), tornando-se instâncias de decisão apenas sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão sobre as reais problemáticas e potencialidades locais;
- eles não expressam uma dinâmica local significativa, uma vez que em municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, as chances de se construir processos inovadores de desenvolvimento são reduzidas, sendo poucos os que conseguiram iniciar um trabalho propulsor de transformações locais;
- esses conselhos ficam restritos à visão tradicional da promoção do desenvolvimento, com ações que se restringem aos limites administrativos dos municípios e da agricultura, contrariando a perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável cada vez mais fortalecida no âmbito das políticas públicas brasileiras;
- eles apresentam baixa capacitação técnica e formação, tanto dos conselheiros como dos técnicos que elaboram os planos de desenvolvimento municipal, bem como pequena participação dos agricultores e de outros setores da sociedade civil na definição de propostas;
- mostram fragilidade na articulação com outras institucionalidades e com atores fundamentais para o desenvolvimento rural territorial, caracterizando o processo de descentralização como não democrático, centralizador, e, em alguns casos, como legitimador das relações de poder já existentes.

Nessa perspectiva, Azevedo, Campos e Lira (2016), verificaram que as principais dificuldades em relação à operacionalização dos conselhos municipais referem-se: ao baixo nível de transparência com as quais as informações são disponibilizadas pelo governo local aos conselheiros, à falta de capacidade de fiscalização dos membros, à prestação de contas débil por parte do prefeito ou secretário aos conselheiros, à prefeituralização, ou seja, a transformação dos conselhos municipais em simples estruturas burocráticas formais ou a pouca importância dada aos conselhos pelas prefeituras e pela sociedade civil; a ausência de cursos preparatórios aos conselheiros; entre outras.

De modo geral, segundo os autores, os CMDRs apresentam fragilidades estruturais, de informação e de participação.

Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) dos municípios de Mirante do Paranapanema¹⁰ e Rosana (SP)

No plano federal há o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que é uma instância de articulação entre o governo e a sociedade civil na

¹⁰ As informações sobre o COMSEA de Mirante do Paranapanema (SP) foram obtidas por meio da Ata do referido Conselho e através da entrevista realizada no dia 10 de março de 2016 com o engenheiro ambiental e presidente do COMSEA do referido município.

proposição de diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição. Instalado no dia 30 de janeiro de 2003, o referido Conselho tinha caráter consultivo e assessorava o Presidente da República na elaboração de políticas e na definição de orientações, para que o país garantisse o direito humano à alimentação. O referido Conselho fomentava a participação da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e considerava que a organização da sociedade era uma condição fundamental para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão (CALDEIRA, 2008).

Peliano (2001) ao estudar a assistência alimentar nas políticas governamentais afirma que, *à priori*, o CONSEA funcionou por aproximadamente dois (2) anos e, nesse curto período, desempenhou papel fundamental na descentralização do PNAE, conferindo prioridade no programa de distribuição de leite como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil. A autora afirma ainda que no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o referido Conselho foi extinto e se intensificou o processo de fragmentação nas políticas de combate à fome, mas no governo Lula, o CONSEA foi retomado. Recriado em 2003, compete ao CONSEA, dentre outras atribuições, propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Da mesma forma que o Conselho Nacional atuava para articular governo e sociedade civil, no plano federal, na formulação de propostas de segurança alimentar e nutricional, os Conselhos Municipais podiam desempenhar esse papel no âmbito municipal (BRASIL. CONSEA, 2011). Entretanto, por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870), editada pelo presidente Jair Bolsonaro em seu primeiro dia de mandato, o CONSEA foi extinto.

De acordo com Castro (2019), a extinção¹¹ do CONSEA fragiliza significativamente o funcionamento do SISAN e afeta processos de garantia do Direito

¹¹ O Decreto Federal nº 9.759, de abril de 2019, extinguiu ou alterou vários canais de participação social nas políticas públicas, tais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), entre outros.

Humano à Alimentação Adequada em todas as esferas de governo. A autora afirma ainda que:

[...] Isso é particularmente preocupante em um cenário de crise econômica aliada a uma política de austeridade fiscal, marcado pelo desmonte de políticas sociais e pelo estancamento ou piora de indicadores sensíveis à degradação das condições de vida: recrudescimento da mortalidade infantil, interrupção do processo de diminuição da desigualdade de renda e de raça, aumento do desemprego e da pobreza (com indícios de que o Brasil retornará ao Mapa da Fome), recrudescimento da violência no campo, entre outros. (CASTRO, 2019, s/p).

A extinção do CONSEA representa ainda um retrocesso democrático e social, já que desarticula um espaço de participação, uma das bases da democratização do Estado, conforme consta na Constituição Federal (CASTRO, 2019).

Com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), os avanços obtidos nos últimos anos correm o risco de serem perdidos, deixando o país à deriva diante de situações graves como o retorno do Brasil ao mapa da fome, do qual ele havia saído, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014. Além de que o CONSEA propunha e coordenava ações e políticas em âmbito nacional que orientavam as ações dos COMSEAs.

Os objetivos e as competências do COMSEA são: a) propor as diretrizes gerais para a elaboração e implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e para a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no município, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no estado ou município; b) articular e mobilizar a sociedade civil organizada; c) realizar e/ou patrocinar estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional; d) criar câmaras temáticas para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área da segurança alimentar; e) promover a participação e o controle social e, f) contribuir para a inserção do estado/município no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (BRASIL. CONSEA, 2011).

Compete ao COMSEA do município de Mirante do Paranapanema (SP):

- 1) Acompanhar as ações do governo municipal nas áreas de segurança alimentar e nutricional;
- 2) Propor as diretrizes da política e do plano municipal de segurança alimentar e nutricional;

- 3) Articular áreas do governo municipal e de organizações da sociedade civil para implementação de ações que visam promover a segurança alimentar e nutricional;
- 4) Propor ações emergenciais para atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ações de educação alimentar e nutricional;
- 5) Propor e coordenar campanhas de conscientização da opinião pública;
- 6) Ampliar as condições de acesso a alimentos de qualidade;
- 7) Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;
- 8) Produzir conhecimento e acesso à informação;
- 9) Desenvolver atividades integradas com os Conselhos Estadual e Federal;
- 10) Elaborar diagnóstico da situação de insegurança alimentar, a realização do monitoramento e a aferição dos resultados obtidos, mediante identificação e acompanhamento de indicadores;
- 11) Realizar, incentivar e apoiar estudos que fundamentam as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional;
- 12) Realizar, em um período não superior a quatro (4) anos, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e;
- 13) Elaborar o seu Regimento Interno (sic)¹².

A composição do COMSEA do município de Mirante do Paranapanema (SP) é a seguinte: um (1) presidente; um (1) vice-presidente e um (1) secretário executivo. Além de representantes do poder municipal e estadual, a saber: Secretaria Municipal de Agricultura; Poder Executivo Municipal; Secretaria Municipal de Promoção Social; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde e; Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo e; representantes da sociedade civil, quais sejam: Centro de Formação e Promoção Humana; Associação de Usuários do Centro Comunitário Urbano; Sindicato Rural Patronal; Associação Comercial e Empresarial; Usuários do PAA e Movimentos Sociais.

A diretoria do COMSEA é eleita pelos seus membros titulares para mandato de dois (2) anos, permitida uma única recondução por igual período, respeitada, sempre, a alternância de poder e de funções entre os representantes do poder público municipal e da sociedade civil.

A participação no COMSEA do município de Mirante do Paranapanema (SP) não é remunerada, sendo considerada, porém, como serviço público relevante. Essa não remuneração da participação dos conselheiros pode levar ao voluntarismo, o que contribui, muitas vezes, para o descompromisso com as reuniões e discussões realizadas, já que, geralmente, muitos conselheiros são indicados por órgãos públicos apenas para preencher o número necessário (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2016), sem

¹² O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

ter efetivamente muito conhecimento, preparo técnico ou interesse nos assuntos discutidos no âmbito do Conselho.

Os conselheiros são designados pelo prefeito municipal à vista da indicação do órgão ou entidade representada no colegiado para mandato de dois (2) anos, permitida uma única recondução por igual período, e admitida sua substituição mediante indicação do respectivo órgão ou entidade.

A falta não justificada a três (3) reuniões seguidas ou a quatro (4) alternadas deve ser comunicada pelo COMSEA ao prefeito municipal para deliberação acerca da perda do mandato e da nova designação.

A perda de mandato de membro do COMSEA deverá por este ser comunicada formalmente ao destituído e ao órgão ou entidade representada, a fim de que a indicação de novo membro se faça no período de 15 dias.

O COMSEA do município de Mirante do Paranapanema (SP) poderá instituir comissões ou grupos de trabalho de caráter permanente ou transitório, para estudar e propor medidas específicas. Entretanto, nada foi relatado pelo entrevistado durante a pesquisa de campo sobre a criação ou a existência das comissões ou grupos de trabalho, o que pode caracterizar a centralização das decisões e ações apenas no âmbito do COMSEA.

O entrevistado encontra-se na função de presidente do COMSEA há 11 meses¹³ e foi eleito, como manda o regimento, por meio de votação dos membros titulares do referido Conselho. O COMSEA funciona no município de Mirante do Paranapanema (SP) desde o ano de 2015.

O presidente do referido Conselho informou que fiscaliza os produtos entregues para a merenda escolar, verificando a sua qualidade, além de ter contato com os produtores rurais e com as associações de produtores rurais que entregam produtos via PNAE.

No que diz respeito, especificamente, aos aspectos positivos do PNAE, o entrevistado infere que este é um canal de comercialização sem a presença de intermediários e que o programa possibilita a melhoria na qualidade da alimentação dos beneficiários. Quanto ao aspecto negativo, o referido entrevistado frisa a falta de comprometimento de alguns produtores rurais em relação à conservação da boa

¹³ Considerando-se o mês da pesquisa de campo nesse município - março de 2016.

aparência dos gêneros alimentícios entregues e, por tal motivo, aponta a necessidade de melhoria nesse aspecto como uma opção de aperfeiçoamento do supramencionado programa. A necessidade da boa aparência dos produtos também foi elencada no trabalho de Veloso (2017) que analisou o referido programa nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista.

No município de Rosana (SP), o COMSEA é representado pelo CAE - diferentemente do que ocorre no município de Mirante do Paranapanema (SP) - em que os dois (2) Conselhos possuem representantes diferentes.

Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) dos municípios de Mirante do Paranapanema¹⁴ e Rosana (SP)¹⁵

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) existe desde o ano de 2000 para fiscalizar os recursos federais destinados à merenda escolar e garantir as boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. Instituído por medida provisória, posteriormente ele passou a ser previsto pela lei nº 11.947/2009, que regulamenta a Alimentação Escolar. Sua criação está relacionada à descentralização dos repasses do PNAE e do MEC, que passaram a ser realizados diretamente aos municípios e estados da federação sem a necessidade de convênios e acordos similares, objetivando dar maior agilidade ao processo. Composto de representantes da sociedade civil, de trabalhadores da Educação, de pais e de discentes, cabe ao CAE analisar uma série de ações, que incluem desde a produção dos alimentos até a prestação de contas dos gastos relacionados ao assunto. Também é tarefa do CAE, emitir um parecer anual sobre o uso desses recursos pela rede de ensino - trabalho que exige precisão, já que é com base nesse relatório que será determinada a continuidade ou a interrupção dos repasses do FNDE para a alimentação escolar (BALMANT, 2012).

A participação representativa da comunidade local na operacionalização do PNAE por meio dos CAEs permite o sentimento de pertencimento no processo de

¹⁴ As informações sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Mirante do Paranapanema (SP) foram obtidas por meio da entrevista realizada no dia 28 de março de 2016 junto à professora municipal e presidenta do referido Conselho.

¹⁵ As informações sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Rosana (SP) foram obtidas por meio da entrevista realizada no dia 14 de abril de 2017 junto à pedagoga e presidenta do referido Conselho.

construção de algo para o bem comum, “[...] essencial à consciência coletiva, isto é, o empoderamento do indivíduo em prol do coletivo, num relacionamento de respeito e compromisso social” (SOUZA; OLIVEIRA; TAKENAKA, 2014, p. 15).

As atribuições do CAE no município de Mirante do Paranapanema (SP), segundo a presidenta do referido Conselho são: verificar a qualidade dos alimentos comprados para a alimentação escolar, assim como as suas condições de transporte, armazenamento e preparo; apoiar o trabalho da nutricionista municipal na elaboração dos cardápios a serem utilizados nas escolas; visitar as escolas ao longo do ano e verificar *in loco* a qualidade da merenda servida; e acompanhar o processo licitatório para a compra de alimentos.

As atribuições do CAE do município de Rosana (SP), segundo o seu regimento interno apresentado pela presidenta do referido Conselho são:

- I) Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
 - II) Zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
 - III) Receber e analisar as prestações de conta do PNAE no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) - FNDE¹⁶, e remeter ao FNDE, - com parecer conclusivo, observada a legislação específica que trata do assunto;
 - IV) Comunicar à Entidade Executora, as ocorrências de irregularidades com os gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvio e furtos, para que sejam tomadas as devidas providências;
 - V) Opinar na elaboração dos cardápios, observando as disposições previstas na legislação;
 - VI) Acompanhar e avaliar o serviço da alimentação escolar nas escolas;
 - VII) Comunicar ao FNDE o descumprimento das disposições previstas na legislação específica do PNAE;
 - VIII) Incentivar a realização de campanhas educativas de esclarecimentos sobre a alimentação, higiene e saneamento básico na Rede de Ensino municipal e estadual de Rosana;
 - IX) Levantar dados nas escolas e na comunidade com a finalidade de avaliar o PNAE no município;
 - X) Realizar estudos a respeito dos hábitos alimentares locais, levando-se em conta quanto à elaboração dos cardápios para a Alimentação Escolar;
- §1º São atribuições, ainda, do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Rosana acompanhar e fiscalizar:
- I) O direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos;

¹⁶ O SIGECON tem por objetivo contemplar todos os procedimentos necessários para que os Conselhos de Controle Social dos Programas do FNDE, como por exemplo, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (CACS/FUNDEB), possam emitir seu parecer conclusivo sobre a prestação de contas de suas Entidades Executoras (BRASIL. FNDE, 2015).

- II) A universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública (municipal e estadual) de educação básica;
- III) A equidade, que compreende o direito constitucional à alimentação escolar, com vistas à garantia do acesso ao alimento de forma igualitária;
- IV) O emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a faixa etária, o sexo, a atividade física e o estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- V) O compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricionais entre os entes federados, conforme disposto no artigo 208 da Constituição Federal;
- VI) A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e municípios para garantir a execução do PNAE;
- VII) A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- VIII) Sugerir medidas aos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo do município, nas fases de elaboração do Plano Plurianual, da lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento municipal, visando:
- As metas a serem alcançadas;
 - A aplicação dos recursos previstos na legislação nacional;
 - O enquadramento das dotações orçamentárias específicas para alimentação escolar;

§ 2º O Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Rosana realizará e ou participará de conferências, fóruns ou seminários para tratar sobre o assunto referente à alimentação escolar – PNAE/FNDE.

§ 3º Compete, ainda, ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Rosana:

- Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Rosana, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
- Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
- Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas no sistema SIGECON, com a participação de, no mínimo, 50% + um (1) dos conselheiros titulares;
- Elaborar, num prazo não superior a trinta dias da posse de seus membros, a revisão do Regimento Interno (sic)¹⁷.

Tanto a presidenta do CAE do município de Mirante do Paranapanema (SP) quanto de Rosana (SP) informou que o referido Conselho é um órgão de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento e que possui membros titulares e suplentes representantes do Poder Executivo, das entidades de docentes,

¹⁷ O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

discentes ou trabalhadores na área da educação, de pais de alunos e da sociedade civil, como também salientado por Colnago (2018).

Ambas as entrevistadas afirmam que todos os membros do CAE atuam de maneira voluntária e para cada um há o respectivo suplente. Os mandatos são de quatro (4) anos, mas cada membro pode ser reconduzido, de acordo com a indicação do segmento que representa. O representante do executivo pode ser indicado pelo prefeito. Já os demais integrantes devem ser eleitos em assembleia.

São atribuições do presidente, segundo a entrevistada do município de Mirante do Paranapanema (SP):

- I) Coordenar as atividades do Conselho;
- II) Convocar os membros às reuniões do Conselho;
- III) Organizar a ordem do dia das reuniões;
- IV) Conceder a palavra aos membros do Conselho, não permitindo divagações ou debates estranhos à pauta;
- V) Abrir, prorrogar, encerrar e suspender as reuniões do Conselho;
- VI) Verificar a presença dos membros;
- VII) Realizar a leitura da ata e das comunicações que entender convenientes e;
- VIII) Assinar as atas, uma vez aprovadas, juntamente com os demais membros do Conselho (sic)¹⁸.

Compete aos membros do Conselho, de acordo com a presidenta:

- I) Participar de todas as discussões e deliberações do Conselho;
- II) Apresentar proposições, requerimentos, moções e questões de ordem;
- III) Votar as proposições submetidas à deliberação do Conselho;
- IV) Comparecer às reuniões na hora pré-fixada;
- V) Desempenhar as funções que para as quais foram designados;
- VI) Obedecer às normas regimentais do Conselho;
- VII) Justificar seu voto, quando for o caso;
- VIII) Apresentar à apreciação do Conselho quaisquer assuntos relacionados às suas atribuições;
- IX) Apresentar retificações ou impugnações às atas e;
- X) Assinar as atas das reuniões do Conselho (sic)¹⁹.

As competências da presidenta do Conselho, segundo a entrevistada do município de Rosana (SP), são similares às apontadas pela presidente do CAE de Mirante do Paranapanema (SP), e se referem desde a coordenação das atividades até às questões mais burocráticas, como por exemplo, a assinatura das atas aprovadas.

A presidenta entrevistada no município de Mirante do Paranapanema (SP) está na gestão do CAE há dois (2) anos²⁰ e foi eleita por votação dos membros do Conselho

¹⁸ O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

¹⁹ O texto original encontra-se na Ata do referido Conselho.

presentes em assembleia. Enquanto que a presidenta entrevistada no município de Rosana (SP) está na gestão do CAE há sete (7) anos²¹, sendo que em seu primeiro mandato (2008 a 2015) foi indicada como representante da sociedade civil e no segundo (2015 a 2017)²² como representante dos docentes da rede municipal.

Tanto o CAE do município de Mirante do Paranapanema (SP) quanto o de Rosana (SP) atuam desde o ano de 2001, tendo sido criados para operarem em parceria com o Governo Municipal para contribuir com a execução do PNAE junto aos estabelecimentos de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA) da rede municipal de ensino, como afirmam as presidentas entrevistadas.

A entrevistada do município de Mirante do Paranapanema (SP) afirmou que o CAE não mantém contato direto com os produtores rurais, mas em caso de problemas de qualquer natureza que envolva os produtos que compõem a merenda escolar, o referido Conselho deve ser acionado - o que até então ainda não havia ocorrido. Enquanto que a entrevistada do CAE do município de Rosana (SP) informou que realiza reuniões quadrimestrais ou quando necessário, junto aos produtores rurais para o planejamento da produção agropecuária. No entanto, essas reuniões não foram mencionadas pelos produtores entrevistados. Esse relativo distanciamento nos dois municípios pesquisados, entre os membros dos CAEs e os agricultores que fornecem alimentos ao PNAE, pode se constituir em um entrave ao bom funcionamento do programa na escala municipal. Isso porque, na perspectiva das duas entrevistadas, deve primeiro ocorrer um problema para depois os referidos CAEs serem acionados; quando o melhor seria que eles discutissem antecipadamente as alternativas em termos de alimentação escolar, a qualidade requerida dos produtos, a possibilidade de oferta de alimentos pelos agricultores etc.

Quanto aos aspectos positivos do PNAE, as responsáveis pelos CAEs dos municípios de Mirante do Paranapanema e de Rosana (SP) convergem ao citar: a contribuição para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta de alimentação escolar e das ações de orientação no que se refere à educação

²⁰ Considerando-se o mês da pesquisa de campo nesse município - março de 2016.

²¹ Considerando-se o mês da pesquisa de campo nesse município - abril de 2016.

²² Uma nova eleição ocorreu em novembro de 2017 e a referida presidente não pode se candidatar novamente em cumprimento ao regimento interno do CAE.

alimentar e nutricional. As presidentas não apontaram aspectos negativos e nem fizeram sugestões para a melhoria do programa em análise.

Alguns estudos mostram que nem sempre os conselhos representam os vários agentes territoriais. Utilizamos a noção de “agentes territoriais” para apreendermos os indivíduos que realizam uma determinada ação no âmbito dos programas supracitados. A junção dos termos “agentes” e “territoriais” é interessante pelo fato de que “[...] os agentes não estão, necessariamente, num mesmo plano de correlação de forças, mas instrumentalizam seus interesses por meios de coligações que viabilizam suas ações [...]” (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 33). Assim, os “agentes” estão correlacionados ao “território”, pois pressupõe poder, já que buscam a viabilização de suas ações, ainda que “[...] não significa também que o produto dessas ações tenha o mesmo grau de retorno para esses agentes, mas é uma forma de garantir, com maior ou menor grau, a satisfação, ainda que parcial, desses interesses” (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 34).

Com o intuito de permitir que as políticas públicas extrapolem os limites territoriais municipais criou-se as políticas territoriais. No entanto, no plano de concepção, nessas políticas pouco se frisam as diferenças de poder e os conflitos, já que elas ficam mais no plano gerencial. Outrossim, mesmo ampliando as ações para o território, estas estão mais no campo consultivo, pois

[...] quando vai para a implementação de projetos, o território não é um ente jurídico e não tem autonomia em executar. Com isso, há a necessidade de buscar arranjos como retornar aos municípios para receber esses recursos. A criação de consórcios públicos permitiria resolver em parte essa problemática, porém, é um mecanismo ainda pouco presente nos projetos de desenvolvimento rural. Para a formação desses também recai sobre as diferenças de poder entre municípios, grupos sociais, etc. em questões de inadimplência com o Governo Federal. (FORNAZIER, 2015, p.17).

O autor afirma ainda que, desse modo, na transição de uma política pública, de seu plano de construção para a implementação, uma série de limitações vão surgindo. Os exemplos atuais revelam que as políticas territoriais ainda ficam atreladas ao município e, com isso, nas especificidades dos territórios há casos de exclusão de grupos sociais, além de maior poder de influência de alguns municípios, dentre outros - o que faz oposição ao objetivo principal da política territorial, que é o de integrar ações em um espaço maior, abrangendo os distintos agentes territoriais.

Considerações finais

Verificou-se no decorrer do artigo que os conselhos municipais foram criados nas mais variadas áreas, a saber: saúde, educação, alimentação, dentre outros, com vistas a articular as demandas dos agentes sociais e fiscalizar as medidas, por meio da prestação de contas – ainda que algumas vezes esses objetivos não sejam alcançados.

Constatou-se que os CMDRs de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP) são responsáveis desde o estabelecimento de diretrizes para as políticas públicas municipais até o assessoramento do Poder Executivo Municipal em termos de agropecuária e abastecimento alimentar. São constituídos por representantes das prefeituras municipais, Escritórios de Desenvolvimento Rural (Coordenadoria de Assistência Técnica – CATI) e representantes de cooperativas e sindicatos dos trabalhadores rurais. No caso de ambos os municípios, os CMDRs não auxiliam na execução do PAA e/ou do PNAE, mas os seus representantes afirmam que os referidos programas possibilitam a diminuição do êxodo rural e são fontes de renda e canais de comercialização para os produtores rurais.

Identificou-se também que, enquanto o CONSEA busca articular governo e sociedade civil, no plano federal, na formulação de propostas de segurança alimentar e nutricional, o COMSEA visa desde a proposição de diretrizes gerais para a elaboração e implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e para a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no município até a contribuição para a inserção do estado/município no SISAN. O presidente do referido Conselho no município de Mirante do Paranapanema (SP) informou que fiscaliza os produtos entregues para o PNAE, verificando a sua qualidade, além de ter contato com os produtores rurais e com as associações de produtores rurais e infere que o supracitado programa é um canal de comercialização sem a presença de intermediários e que este possibilita a melhoria na qualidade da alimentação dos beneficiários. No município de Rosana (SP), o COMSEA é representado pelo CAE – opostamente ao que ocorre no município de Mirante do Paranapanema (SP) – já que os dois (2) Conselhos possuem representantes diferentes.

Os CAEs dos municípios de Mirante do Paranapanema e Rosana (SP) são constituídos por representantes da sociedade civil, de trabalhadores da Educação, de pais e de discentes, dentre outros e seus representantes são responsáveis pela verificação

da qualidade do transporte, do armazenamento e da preparação dos alimentos adquiridos para a merenda escolar. Além disso, têm a função de acompanhar o processo licitatório para a compra de alimentos. Os representantes do CAEs em análise salientaram a contribuição para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis decorrentes do fornecimento dos gêneros alimentícios comercializados por meio do PNAE.

Por fim, é importante salientar que é necessária cautela para que os Conselhos municipais não tenham suas funções afetadas em decorrência de interferência de interesses políticos partidários e falta de projetos efetivos e de recursos para implementá-los, dentre outros fatores.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

AMABILE, A. E. N. Políticas públicas. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

AZEVEDO, N. L. de; CAMPOS, M. M, LIRA, R. A. **Por que os Conselhos não funcionam? O diagnóstico O'Donnell**, 2016. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10205-por-que-os-conselhos-nao-funcionam-o-diagnostico-o-donnell/file>>. Acesso em 19 ago. 2020.

BALMANT, O. Conselho de Alimentação Escolar (CAE). In: **Gestão escolar**, 2012. Disponível em: <<https://gestaoescolar.org.br/conteudo/349/conselho-de-alimentacao-escolar-cae>>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Como criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2011. Disponível em: <

<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/conferencias-municipais-como-fazer>>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Diretrizes para a execução do PNAE, segundo a Lei federal nº 11.947**. 2015. Disponível em: < https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2ª ed. Brasília, 2015. Disponível em: < www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?...9572...cartilha-2015>. Acesso em: 30 jun. 2016.

CALDEIRA, F. **Consumo alimentar em Presidente Prudente – SP: subsídios para políticas públicas**. 286 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. **O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar**, 2013. Disponível em: < <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda da alimentação e nutrição. In: **Caderno de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, Rio de Janeiro, 2019.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COLNAGO, E. T. P. **Desenvolvimento territorial e alimentação escolar: estudo comparativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Dracena e Regente Feijó**. 376 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2018.

DUARTE, L. M. G.; SAYAGO, D. Dinâmicas associativas da agricultura familiar e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. In: **Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM. Núcleo de Estudos Agrários – NEAGRI. v. 6.n.24, pp. 205-220, 2006.

FORNAZIER, A. O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: 53º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER): Agropecuária, Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Anais...João Pessoa - PB**, 2015. Disponível em: < <http://sober.org.br/congresso2015/>>. Acesso em: 13 maio 2017.

GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. **Participation, citizenship and local governance**. Workshop Strengthening participation in local governance. Brighton: IDS, 1999, p. 25-41.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**, 2009. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

HESPANHOL, A. N.; HESPANHOL, R. M. Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na região de Presidente Prudente-SP. In: Seminário Internacional “Desenvolvimento Local na Integração: estratégias, instituições políticas”. **Anais...**, 2004, p.1-16.

HESPANHOL, R. A. M. Mudança de concepção das políticas públicas para o campo brasileiro: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 ago. 2008, vol. II, nº. 270 (79). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/xcol/221.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no âmbito das políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. **Temas em Geografia Rural**. Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 387-416, 2019.

LEAL, S. C. T. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Pontal do Paranapanema/SP. In: **Revista NERA**, Presidente Prudente, ano 18, n. 26. Edição especial, pp. 147-164, 2015. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3574>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

PELIANO, A. M. M. Assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, v. 10, n. 1, p. 20-26, 2001.

PEREIRA, E. L.; MONTEBELLO, A. E. S.; BARONE, L. A. **Políticas públicas para agricultura familiar no Pontal do Paranapanema: o caso do PRONAF e do PAA**, 2016. Disponível em: <<https://uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao1b/politicas-publicas-agricultura-familiar.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SCHMITZ, D.; MOTA, M.; SOUSA, G. M. O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres em Sergipe. In: **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 15, p. 80-103, Edição Especial, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/2491>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

SOUZA, G. P. O.; OLIVEIRA, A. J. M.; TAKENAKA, E. M. M. Reflexões sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. In: **Periódico Eletrônico do X**

Fórum Nacional da Alta Paulista, v. 10, n. 11, 2014, p. 1-17. Disponível em: <https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/.../801>. Acesso em: 05 maio 2017.

SOUZA, P. C. **Políticas públicas e desenvolvimento rural na Região de Presidente Prudente**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). 298 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C. da. Agentes, redes e territorialidades urbanas. In: **Revista Território**, ano III, n. 5, jul./dez. 1998. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/05_3_trindade%20jr.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

VELOSO, F. **Políticas públicas no município de Junqueirópolis (SP): o PRONAF e o PAA**. 249 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

VELOSO, F. **Redes locais e mercados institucionais de compra da agricultura familiar nos municípios de Adamantina, Paulicéia e Tupi Paulista (SP)**. 430 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

VILLAR, B. S.; SCHWARTZMAN, F.; JANUARIO, B. L.; RAMOS, J. F. Situação dos municípios do Estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo – SP, v. 16, n. 1, p. 223 - 226, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/rbepid/v16n1/1415-790X-rbepid-16-01-0223.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

Recebido em 24/11/2019. Aceito para publicação em 28/07/2020.
--