

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: UM DIAGNÓSTICO SOBRE OS CONSELHOS E FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MINAS GERAIS

LEONARDO ALVES CORREA ¹
GIOVANI CLARK ²
PEDRO REZENDE CARVALHO ³

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de construção das políticas públicas de efetivação do direito humano à alimentação, em particular, a elaboração, organização e implementação dos Fundos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Minas Gerais. A situação-problema consiste em indagar em que medida os atuais arranjos institucionais são capazes de induzir a formulação de fundos específicos destinados ao financiamento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Em termos teóricos, o objeto de estudo propõe um diálogo interdisciplinar entre o Direito Econômico e o institucionalismo. Na perspectiva da presente investigação, para além de uma análise estritamente legalista, as instituições importam para compreensão adequada do “Fundo” como um fenômeno jurídico-político-econômico. A metodologia adota é o estudo de caso da estruturação dos Fundos no Estado de Minas Gerais a partir de uma pesquisa entre os 161 que possuem o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Os resultados da pesquisa evidenciaram que – diferentemente de outros arranjos institucionais, como a estruturação do Conselho de Saúde e o Fundo de Saúde – o atual arranjo institucional de nosso Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não induziu o desenvolvimento de fundos destinados ao financiamento das políticas de segurança alimentar e nutricional.

¹ Doutor (2015) em Direito Público pela PUC-Minas. Professor de Direito Econômico e Metodologia de Pesquisa (graduação e mestrado) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: leoalvescorrea@gmail.com.

² Doutor em Direito Econômico pela UFMG. Professor da Graduação e Pós-graduação estrito senso da PUC Minas. Docente da Faculdade de Direito da UFMG.

³ Bacharel em Direito pela UFJF. Pesquisador do REAJA – Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Arranjos institucionais; Direito humano à alimentação adequada.

**INSTITUTIONAL ECONOMIC LAW AND INSTITUTIONAL
ARRANGEMENTS: A DIAGNOSIS ON THE COUNCILS AND
MUNICIPAL FUND FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY IN
MINAS GERAIS**

ABSTRACT: The present study aimed to analyze the process of formulation, dissemination and implementation of the Municipal Funds of Food and Nutrition Security in the State of Minas Gerais. The current situation is indeterminate in terms of the implementation conditions of food and nutrition security policies. In theoretical terms, the object of study is an interdisciplinary dialogue between Economic Law and institutionalism. In the perspective of the present investigation, in addition to a strictly legal analysis, institutions are important for an adequate understanding of the "Fund" as an illustration in English. The method has been found in the knowledge of Structure of Fundamentals and Foods in the Knowledge. The National Council for Food and Nutrition Security was not responsible for the development of food and nutrition security policies.

726

KEYWORDS: Public policies; institutional arrangements; human right to adequate food.

I. INTRODUÇÃO

O direito à alimentação, apesar de ser um tema recentemente reconhecido formalmente na nossa Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 64/10, possui seus contornos atuais, contudo, traçados no ordenamento jurídico nacional desde setembro de 2006, quando foi promulgada a Lei nº 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que em seu art. 2º já alçava o direito à alimentação saudável ao patamar de direito fundamental, impondo ao poder público a adoção de políticas e ações que visem à sua promoção e garantia.

No Brasil, o processo de institucionalização do direito humano à alimentação foi especificamente marcado pela forte presença da sociedade civil. De fato, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela LOSAN, prevê, em seu art. 1º, que as políticas públicas que visem a garantir o direito humano à alimentação saudável serão promovidas por ação conjunta do poder público com a sociedade civil organizada.

Apesar da natureza dialógica, a consolidação da participação popular no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional possui um conjunto de obstáculos institucionais. Assim, a despeito do papel central dos Conselhos de Segurança Alimentar na formulação e execução das políticas públicas, percebe-se que tais órgãos ainda gozam de reduzida autonomia institucional, não obstante sua composição paritária.

Nesse sentido, o presente artigo visa apresentar um diagnóstico – ainda que parcial – do efetivo processo de formação institucional que vem ocorrendo em torno dos órgãos responsáveis por promover políticas públicas ligadas à alimentação. Para tanto, usará como objeto de estudo os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional instituídos no Estado de Minas Gerais, comparando o arranjo institucional constatado com aquele que atualmente dá suporte às políticas públicas ligadas ao direito à saúde. Os dados obtidos serão interpretados tendo como marco teórico a teoria de arranjos institucionais tal como apresentada por Gabriela Lotta e Arilson Favareto. A situação-problema consiste em indagar em que medida os atuais arranjos institucionais são capazes de induzir a formulação de fundos específicos destinados ao financiamento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

A hipótese do presente trabalho é que a disponibilização de recursos públicos por meio de fundos – que garantem uma relativa autonomia para

a utilização do dinheiro público – demandam a construção de um pacto político a ele subjacente, e que por essa razão, desenhos institucionais protagonizados por conselhos gestores com fundos vinculados à sua disposição carecem mais do que uma previsão legal para que sejam efetivados de fato e, no caso em questão, não foi possível constatar um processo de institucionalização satisfatório de fundos de segurança alimentar e nutricional nos municípios pesquisados, revelando-se assim um arranjo institucional ainda deficitário no quesito de participação e controle social.

II. DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E DIREITO REGULAMENTAR ECONÔMICO: NOTAS DA IMPORTÂNCIA DE UM RESGATE METODOLÓGICO

Uma das principais características da agenda da pesquisa jurídica nos últimos anos é a consolidação de um fenômeno epistemológico que poderíamos denominar de “giro institucionalista”, ou seja, um considerável aumento, em termos quantitativos e qualitativos, de investigações científicas cuja questão-problema central é o estudo da relação interdependente entre o direito e as instituições.

No século XX, entretanto, os principais pesquisadores de Direito Econômico já reconheciam a imprescindibilidade da análise científica das instituições como parte da reflexão sobre o fenômeno jurídico-econômico. Em razão de seu objeto de estudo – o tratamento jurídico da política econômica (SOUZA, 2017, p. 24-25) - o Direito Econômico se consolidou como um ramo no qual a análise tradicional do ordenamento jurídico sempre coexistiu com uma reflexão sobre o modo como as instituições se organizavam e se relacionavam com os comandos jurídicos que normatizavam as políticas econômicas. De certo modo, pode-se afirmar que se encontra no DNA do Direito Econômico uma preocupação não apenas com o estudo da estrutura normativa, mas também com a funcionalidade das ditas normas a partir de um desenho institucional específico.

Alberto Venâncio Filho, em sua obra clássica de 1968 “A Intervenção do Estado no domínio econômico”, apoia-se na divisão proposta por Bernard Chenot, no verbete *Droit Public Economique* na obra *Dictionnaire des Sciences Economiques* de 1958, segundo a qual o Direito Público Econômico se dividia em Direito Regulamentar, relacionado ao papel normativo do Estado; e o Direito Institucional no qual se estuda o Estado como agente econômico, o chamado Estado Empresário (VENÂNCIO FILHO, 1967, p. XVI). Percebe-se, então, que nessa primeira fase, a ideia

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

de institucionalidade se relaciona com a forma de interação entre a regulamentação estatal (Direito Regulamentar Econômico) e as empresas estatais (Direito Institucional Econômico).

Washington Albino de Souza, ao longo de sua vasta obra, inclusive a clássica "Primeira Linhas de Direito Econômico", com nova tiragem 2017, reconhece e adota a divisão entre Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico. Porém, sem restringir a disciplina a um ramo do Direito Público, Washington Albino de Souza possuía uma visão mais alargada, inclusive sobre a noção de institucionalidade. Diferentemente de Venâncio Filho que vislumbra a "empresa estatal" como a manifestação da institucionalidade, o autor mineiro compreendia a noção de instituição de forma ampla, de modo a considerar toda e qualquer forma de organização da Administração Pública que, direta ou indiretamente, teria a função de elaborar, normatizar, aplicar ou monitorar a execução das políticas econômicas.

A análise de uma política econômica – objeto de estudo da nossa disciplina – à luz da dicotomia Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico constitui uma importante tradição metodológica de nossa disciplina que deve ser resgatada e revalorizada nos dias atuais. As instituições são, portanto, o ambiente privilegiado de disputa e conflito acerca da apropriação de recursos dos diversos grupos de interesse que se relacionam nas políticas públicas. Nesse sentido, aos pesquisadores, nessa investigação documental e biográfica, cabem a importante tarefa de diagnosticar, comparar e analisar profundamente as instituições nas quais as políticas públicas são desenhadas e implementadas.

No próximo item analisamos a ideia do Direito Institucional Econômico a partir de uma reflexão sobre os Conselhos e os arranjos institucionais a eles relacionados atualmente.

III. DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO NOVO ESPAÇO DA INSTITUCIONALIDADE

No contexto de falência do regime ditatorial ao longo da década de 80 do século XX, um novo processo de organização administrativa consolida-se no seio do Estado Brasileiro. Trata-se de um processo político complexo e contraditório centrado na ideia de formulação de novos canais de participação popular, seja por meio da afirmação constitucional de instrumentos de democracia semidireta (art. 14 da CR)

- referendos, plebiscitos, e projetos de lei de iniciativa popular - seja pela difusão de novos espaços institucionais de controle social da formulação e implementação das políticas públicas, tais como os inúmeros Conselhos nos âmbitos municipais, estaduais e federal.

Conforme destaca Eduardo Granha Magalhães Gomes, além do anseio da população pela ampliação da democracia na nação, o processo de crescimento da participação popular no Brasil ocorreu também em razão de demandas por descentralização das políticas públicas. De fato, a ideia de descentralização das ações e programas governamentais relaciona-se diretamente com a pretensão de um maior grau de legitimidade das políticas públicas, na medida em que visam garantir melhor alocação de recursos estatais ao priorizar as necessidades e preferências de cada localidade, em detrimento de políticas centralizadas. De acordo com o autor, a descentralização não só garante maior eficiência às políticas públicas como também atende aos anseios de participação da população ao torná-las mais diretas e cotidianas uma vez que programas debatidos e desenvolvidos em nível municipal são mais concretos e palpáveis que políticas instituídas a nível nacional (GOMES, 2010, p. 36).

Nessa perspectiva histórica, a sociedade civil organizada adquire uma importância significativa no cenário político nacional, estadual e local não apenas na luta contra o autoritarismo, mas também no estabelecimento de novas práticas e valores sociais pautados na igualdade, na solidariedade, na cultura de direitos e na constituição de novos mecanismos de gestão de políticas públicas (SIQUEIRA *et al.*, 2011, p. 472-473).

Ao longo dos anos 90 do século passado, o novo formato de configuração da descentralização da Administração Pública se consolidou de forma heterogênea e plural, de modo a contemplar uma diversidade de experiências e inovações institucionais, tais como: os fóruns, as comissões, as conferências e os conselhos gestores, nas mais diversas esferas administrativas, sobretudo estadual e municipal, com a finalidade de debater, planejar, normatizar e executar políticas públicas, bem como de realizar controle popular das ações do Estado. Entre estes, destacam-se os Conselhos, que passaram neste momento a fazer parte, inclusive em caráter obrigatório, da estrutura institucional do marco regulatório de inúmeras políticas públicas estatais (SIQUEIRA *et al.*, 2011, p. 472).

Em regra, os Conselhos são institucionalizados como órgãos vinculados à Administração Pública – municipal, estadual ou federal – via lei, possuindo composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo. Os conselhos são ainda regidos por estatuto, aprovados em

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

seu plenário, onde se detalhará seus objetivos e atribuições, sejam elas consultivas, deliberativas ou de controle.

Apesar de não representarem novidade na história institucional nacional, a relevância política dos Conselhos aumentou significativamente na década de 90 do século XX, de modo a simbolizar a principal "inovação" institucional no seio da burocracia brasileira ao criar assim novos canais de comunicação e controle entre o Estado e a sociedade. No período pós-redemocratização, os Conselhos se consolidam a partir de desenho institucional setorializado com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios e não apenas com o antigo modelo comunitário, de caráter exclusivamente territorial (CARNEIRO, 2006, p. 149-150).

Como um *locus* institucionalizado de materialização da esfera pública, os conselhos se apresentam com uma zona privilegiada de participação popular, elaboração de políticas sociais e controle da Administração Pública. Nesse sentido, eles se distinguem dos movimentos populares e das manifestações estritamente da sociedade civil sem, contudo, estarem imunes a problemas e limitações empíricas aptas a gerarem déficits participativos (CARNEIRO, 2006, p. 149-150).

O surgimento destes novos canais de participação popular no cenário institucional brasileiro impôs, forçosamente, a necessidade de se reavaliar o próprio papel do Estado na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. De fato, no contexto de um modelo estatal autoritário, no qual os programas governamentais eram desenvolvidos apenas no seio da estrutura administrativa centralizada, a ideia de eficiência das políticas públicas estava relacionada apenas aos aspectos de natureza técnico-administrativa, e assim, o papel do Estado se restringia tão somente à adequação de suas estruturas internas de modo a melhor atender a execução destas políticas (CARNEIRO, 2006, p. 149-150).

A descentralização administrativa e a inclusão de novos atores no processo de deliberação das políticas públicas representaram elementos centrais na nova engenharia institucional de organização do Estado. Para além da relação formal verticalizada entre Poder Público e indivíduo, a Administração Pública deveria agora assumir um papel de coordenação dos atores envolvidos no processo de gestão das políticas públicas. Em outras palavras, o Estado deve internalizar, dentre as suas atribuições funcionais, a capacidade de coordenar processos de relações e conflitos entre os agentes públicos, os membros da sociedade civil organizada e os representantes da iniciativa privada que, invariavelmente, disputarão o sentido de uma política pública, bem como os recursos financeiros, humanos, administrativos de acordo com seus interesses.

Há aqui uma ruptura de concepção com o paradigma clássico do Direito Público. De uma visão jurídica exclusivamente voltada para as estruturas formais da Administração Pública – como, por exemplo, a definição de suas competências, objetivos e princípios de funcionamento dos órgãos, regras procedimentais – para uma noção dinâmica e relacional, no qual o Direito é visto a partir de uma cadeia de agentes construtores que se relacionam de forma conflitiva no ciclo de formação de uma determinada política pública. Assim, o Estado deve atentar-se não só para sua estrutura interna, avaliando sua eficiência técnico-dogmática, mas também buscar a criação de desenhos institucionais onde os atores envolvidos possam melhor desenvolver suas potencialidades sociais, políticas e econômicas. Daí emerge, atualmente, a importância do conceito de arranjos institucionais.

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

Nessa perspectiva, Diogo Coutinho também busca compreender o papel dos arranjos jurídicos-institucionais na formulação e aplicação de uma política pública. Ao rejeitar a concepção estanque e estática da norma jurídica, Coutinho se propõe a refletir sobre a relação entre direito e as políticas públicas de uma forma multidimensional, de forma a contemplar o direito como objetivo (a legalidade que positiva uma política pública), como arranjo institucional (o direito como definidor de tarefas, competências e de coordenação intersetorial entre atores), e ainda como caixa de ferramentas (o direito como um conjunto de instrumentos aptos a contribuir com a implementação de uma política pública) vocalizador de demandas (o direito como mecanismo capaz de garantir a participação popular), conforme Coutinho (2013).

A investigação de Coutinho (2016) representa uma importante contribuição, pois permite novas pontes de diálogo entre o Direito - em especial, o Direito Econômico – e os estudos sobre as políticas públicas. No texto, o “Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático”, Coutinho (2016, p. 238) trata os arranjos jurídicos-institucionais como o aspecto funcional das normas jurídicas de “viabilizar a articulação direta e indiretamente ligados às políticas públicas”.

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Na contemporaneidade, os arranjos institucionais dos Conselhos representam um importante objeto de estudo, uma vez que a elaboração, implementação e controle das políticas públicas depende do modo como é desenhado institucionalmente o conjunto de relações, responsabilidades e atribuições dos membros da sociedade civil, iniciativa privada e Poder Público. Apesar da relevância dos Conselhos na construção de nosso Estado Democrático de Direito, diversos autores descortinam os mais variados obstáculos enfrentados pelos Conselhos na formulação e controle de políticas públicas, contudo, conforme destaca Carneiro (2006, p. 163-164), pode ser posto como elemento central da questão o fato de tais órgãos ainda dependerem de recursos controlados pelos agentes públicos – tempo, informação, capacidade técnica, recursos humanos e financeiros etc -, não obstante a representação paritária prevista na formação dos Conselhos. Entre as queixas mais comuns encontram-se: a falta de recurso, a precariedade das instalações físicas; o caráter marginal que os conselhos ocupam inclusive nos municípios; a baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias; dificuldade do exercício da deliberação, entre outras (CARNEIRO, 2006, p. 161). Além disso, enfatiza que em boa parte dos Conselhos, quando presente fundo orçamentário específico, os representantes não possuem conhecimento necessário acerca de seus recursos bem como de sua destinação.

No âmbito teórico, o debate sobre os arranjos institucionais representa uma importante contribuição no Direito Econômico, na medida em que renova a centralidade da dualidade metodológica entre Direito Regulamentar Econômico e Direito Institucional Econômico, ou seja, a relação interdependente entre o fenômeno jurídico e a dinâmica institucional. Por um lado, a política econômica – objeto de estudo do Direito Econômico – se manifesta, via de regra, em um espaço institucional específico (Conselhos, Fóruns, Conferências, Agências Reguladoras, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, etc); do outro lado, o modo como cada uma das entidades se organizam depende de um conjunto de normas definidoras das responsabilidades, atribuições e competências, ou seja, as “regras do jogo” a partir da qual os atores disputaram os recursos materiais e simbólicos das políticas públicas.

A partir do conceito de arranjos institucionais apresentado por Lotta (2016) e Coutinho (2016), a investigação buscará, após uma análise específica acerca dos processos de institucionalização de fundos municipais de segurança alimentar no Estado de Minas Gerais, avaliar se os desenhos institucionais que vêm sendo constituídos em torno das políticas públicas de segurança alimentar estão aptos a criar arranjos favoráveis a uma participação popular efetiva e à promoção do direito

fundamental à alimentação saudável por meio dos conselhos gestores; ou, ao contrário, estão somente criando um cenário onde os ditos conselhos não gozam de autonomia institucional suficiente no desenvolver de suas potencialidades e, assim, favorecendo a disseminação de uma democracia meramente formal.

IV. OS FUNDOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A Constituição Econômica representa a materialização jurídica de um compromisso político de reconstrução da ordem socioeconômica real vigente por meio da vinculação material dos poderes constituídos aos objetivos de efetivação da igualdade social, erradicação da pobreza e da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental. O saudoso Prof. Washington Peluso Albino de Souza foi pioneiro na construção de uma teoria da Constituição Econômica centrada na ideia da ideologia constitucionalmente adotada, isto é, a positivação constitucional de um conjunto de princípios, de cunho liberal, nacionalista, social, dentre outros, representando a diversidade de posicionamentos e concepções de vida em uma sociedade heterogênea (SOUZA, 2017, p 28-29). É verdade, porém, que a ideologia constitucionalmente adotada reconheceu a possibilidade de coexistência de uma diversidade de modelos, organizações e racionalidades distintas, tais como, cooperativo, associativos, doméstico, estatal, comunitário, o mercantil: daí se falar em um modelo produtivo plural (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p. 265-300) adotada pela Constituição Econômica de 1988 e por sua ideologia, admitindo-se o sistema capitalista a partir da moldura constitucional de limitações e imposições.

O Estado Democrático de Direito, na consecução de seus objetivos e buscando materializar os mandamentos da Constituição Econômica, promove a organização de um arcabouço de programas e políticas públicas de acordo com o programa e agenda governamental. Dentre estas normas, que programam a arrecadação pública bem como os investimentos a serem realizados, destacam-se o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Contudo, as leis citadas, enquanto responsáveis por programar/planejar, de uma só vez, os investimentos a serem realizados dentro do exercício financeiro, apresentam certas limitações no processo de deliberação dos conselhos sobre o “quando” e “onde” melhor aplicar os recursos públicos, sobretudo no que diz respeito à promoção de políticas sociais estatais, que demandam financiamento contínuo e

amplamente definido (SILVA; SARMENTO, 2006). Nesse sentido, uma das possibilidades institucionais de superação da limitação ocorre pela criação dos fundos financeiros, ou seja, mecanismos jurídicos que dão certo grau de autonomia a uma parcela do orçamento público, possibilitando uma maior eficiência na sua aplicação em ações e programas sociais de relevância e complexidade.

Régis Fernandes de Oliveira (2010) conceitua os fundos financeiros como uma reserva financeira cuja aplicação encontra-se prevista em lei. Ou seja, fundos são reservas de dinheiro, bens ou ações afetadas pelo Estado a um fim previamente determinado. A Lei nº 4.320 de 1964, que trata das normas gerais de direito financeiro, os define em seu art. 71, disciplinando que “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

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

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

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

Ademais, a utilização de fundos orçamentários como mecanismos de financiamento de políticas sociais pode aumentar a eficiência na criação e execução das políticas públicas, como também pode garantir em muitos casos o surgimento de uma gestão orçamentária participativa. Na medida em que muitos fundos são administrados por conselhos gestores, surge a oportunidade de a sociedade civil deliberar diretamente acerca do destino a ser dado ao dinheiro público.

Nota-se, portanto, que os fundos, assim como os conselhos, são instrumentos fundamentais ao novo modelo de administração implantado, priorizando assim a descentralização na tomada de decisões,

a fim de construir a democracia participativa, seja nas decisões, seja na eficiência e no controle das ações estatais.

V. DIREITO ECONÔMICO INSTITUCIONAL E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UM DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DOS CONSELHOS E FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MINAS GERAIS

1. Direito humano à alimentação adequada (DHAA)

Os direitos fundamentais inscritos na Constituição representam, invariavelmente, o reconhecimento no âmbito jurídico de lutas sociais travadas em um determinado contexto social e político. No caso do tema deste trabalho, o fenômeno alimentar foi reconhecido como direito fundamental à alimentação à luz da previsão expressa na Constituição brasileira no seu art. 6º que trata dos direitos sociais. Todavia, o reconhecimento jurídico-positivo da alimentação no plano constitucional foi um processo de grande embates e conflitos entre atores sociais, sendo a Emenda Constitucional nº 64 o maior símbolo de vitória (BRASIL, 2010).

Do ponto de vista histórico, o tema alimentação, enquanto direito fundamental, só foi surgir, ainda que indiretamente, na ordem constitucional brasileira com a Constituição de 1934, que, entre seu avanço no trato dos direitos sociais, assegurou aos cidadãos o direito de prover sua própria subsistência e a de sua família. Além disso, o referido diploma ainda previu, dentre os auxílios subsidiários à educação e a alimentação aos alunos carentes.

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

A Constituição de 1946, por sua vez, buscando a retomada de um novo momento democrático no Brasil e rompendo com o modelo autoritário até então vigente, representou um grande avanço no reconhecimento constitucional dos direitos sociais. É possível assim afirmar que se manteve a proteção, ainda que de forma indireta, ao direito à alimentação por meio do tratamento aos temas sociais fundamentais. Destaque-se a redação do artigo 15, § 1º que estabelece que “são isentos

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

do imposto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica”.

O mesmo regime se manteve posteriormente, com a Carta Magna de 1967 e sua Emenda Constitucional n. 1/1969 que, ao mesmo tempo em que não implementaram quaisquer restrições ao regime de direitos sociais previsto no texto constitucional que o antecedeu, também não inovaram com previsão expressa do direito à alimentação, não obstante o contexto histórico mundial de ampliação do reconhecimento e positivação de direitos humanos.

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo antes de a Emenda Constitucional nº 64/2010 trazer a previsão expressa do direito fundamental à alimentação, já era possível reconhecer a garantia deste direito implicitamente. Isto, segundo Siqueira (2013, p. 40), porque dentro dos objetivos da República (art. 3º), o texto constitucional elenca a necessidade de se erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais. Além disso, outro exemplo trazido pelo autor diz respeito ao art. 7º, IV, que elenca, dentre as necessidades vitais básicas a que o salário mínimo deve atender, a alimentação.

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

Apesar de ter sido inserido na ordem constitucional brasileira apenas em 2010, o direito à alimentação na nação já vinha passando por um processo de institucionalização a nível infraconstitucional há algum tempo. Ações governamentais na área de alimentação e nutrição, segundo Burlandy (2009, p. 854), remontam ao início do século passado, como o Comissariado de Alimentação Pública, criado em 1918, em um contexto em que, devido às consequências da I Guerra Mundial, a autossuficiência alimentar ganhava destaque no cenário internacional.

Contudo, a alimentação só passou a ser objeto de políticas públicas e ações organizadas em 1972, com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAM), Lei n. 5.829 de 30 de novembro de 1972, centralizador das atividades de alimentação e nutrição no Brasil. O instituto foi responsável pela elaboração dos Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (1973-1974 e 1976-1989). As estratégias traçadas e as ações desenvolvidas, no entanto, foram pontuais devido às dificuldades de gestão do órgão, dentre as quais destacam-se: a carência

de recursos humanos, restrição orçamentária e o fraco poder político do órgão. Tais dificuldades foram decisivas, por exemplo, para o fato do INAM não ter participado à época na elaboração de importantes programas relacionados à alimentação, como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BURLANDY, 2009, p. 854).

A onda de mobilização social vivida na década de 1980, com a decadência do regime civil-militar, representou um marco no processo de luta dos movimentos sociais relacionados ao tema da alimentação e nutrição. No ano de 1985 surgiu no Ministério da Agricultura uma proposta de política nacional de segurança alimentar, inclusive com a proposta de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em 1986 realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em que foi aberto espaço para a consagração do direito à alimentação, que veio a ser incluído no Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996. Por fim, em 1993, em um ambiente político que priorizava o combate à fome, foi criado o Plano de Combate à Fome e à Miséria, bem como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como órgão de coordenação das políticas nacionais da área, através do Decreto n. 807 de 24 de abril de 1993.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso representou um forte abalo institucional na luta pelo direito à alimentação, uma vez que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi extinto e substituído pela denominada Comunidade Solidária – Decreto n. 1.366 de 12 de janeiro de 1995. A temática passou a ser trabalhada por um comitê especializado que, contudo, não era instituído concretamente.

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Executivo Federal, em 2003, o tema da institucionalidade da segurança alimentar e nutricional retorna ao debate da agenda política, com a recriação do CONSEA, Decreto n. 4.582 de 30 de janeiro de 2003, como órgão de assessoramento do Presidente da República. Burlandy (2009, p. 859) destaca como méritos do órgão neste momento a participação nas alterações do Plano Nacional de Alimentação Escolar, além da elaboração do Plano de Safra da Agricultura Familiar. Sublinha a autora que dentre os desafios institucionais, houve a baixa interferência na alocação de recursos financeiros, principalmente na elaboração do plano plurianual e do orçamento federal.

Em seguida, uma nova e importante conquista foi a promulgação, em 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que integra conselhos e conferências de

órgãos de diferentes níveis governamentais, além de promover a intersectorialidade com a criação de uma Câmara Interministerial responsável pela formulação de políticas de segurança alimentar a nível nacional. Outro ponto importante foi a positivação no ordenamento brasileiro de um conceito de segurança alimentar bastante amplo e cujo processo de construção foi longo e participativo. O art. 3º da LOSAN define que

a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A restituição do CONSEA em 2003, bem como a promulgação da LOSAN em 2006 foram fatos fundamentais para o fortalecimento da ideia acerca da relevância do direito à alimentação no Brasil, e serviram de estímulo para a criação de diversos conselhos estaduais e municipais (SIQUEIRA *et al*, 2011, p. 474). Só no Estado de Minas Gerais, segundo informações do CONSEA estadual, 161 municípios já comunicaram a existência de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional.⁴

2. O arranjo institucional do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo de caso de Minas Gerais.

A metodologia da presente pesquisa consistiu no método comparativo, orientado por estudos de casos. Usando como paradigma o desenho institucional criado em torno das políticas públicas voltadas para a saúde, foi feito levantamento de dados acerca das legislações dos municípios de Minas Gerais, de modo a avaliar como esse mesmo

⁴ Informação bem como listagem contendo nome dos municípios foi fornecida pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais via correio eletrônico após requisição dos dados por telefone.

processo ocorreu no caso das políticas públicas voltadas para o direito à alimentação. Nesse sentido, o levantamento dos dados foi direcionado especificamente às leis que preveem a instituição de um fundo municipal de segurança alimentar e nutricional, vinculados aos conselhos de segurança alimentar e nutricional municipais.

Em um primeiro momento realizamos um levantamento com o objetivo de apurar quais os municípios mineiros possuem o dito conselho devidamente constituído. Foi feita uma consulta junto ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-MG) que forneceu uma lista atualizada com todos os municípios que instituíram o conselho municipal entre o período de 2004 a 2017. Nesta fase preliminar constatamos que a figura do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional está presente em 161 dos 853 municípios mineiros

Neste sentido, a primeira distinção já pode ser notada entre os arranjos institucionais comparados. Enquanto que, segundo dados levantados junto ao Cadastro dos Conselhos de Saúde de Minas Gerais⁵, criado pelo Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais em parceria com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, há a presença de Conselhos Municipais de Saúde em 100% dos municípios mineiros, a porcentagem cai para apenas 18.8% quando se trata de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional.

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

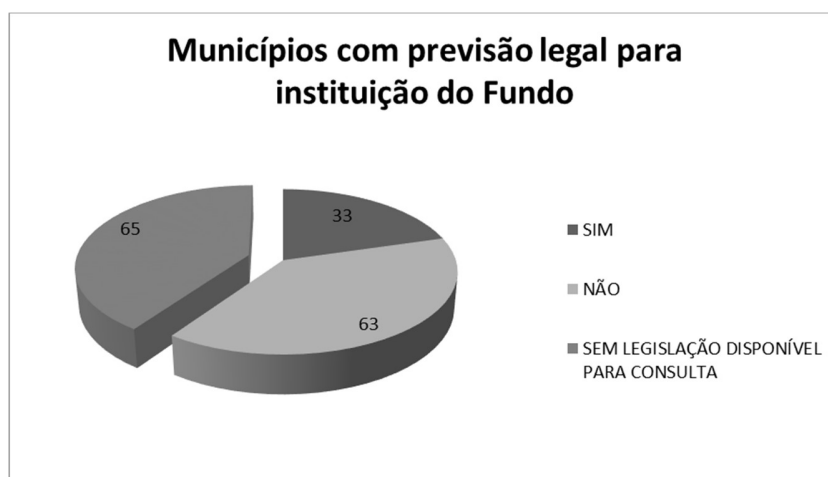
A dificuldade metodológica, nesta etapa da pesquisa, consistiu na verificação da deficiência na disponibilização de legislação para consulta online por parte dos municípios estudados. Retirando da lista aqueles municípios que não possuíam legislação alguma disponível para consulta, bem como aqueles cujo acervo disponível era reduzido e, portanto, incapaz de fornecer certeza sobre a existência ou não de determinada lei, restaram 96 municípios mineiros.

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

⁵ Informações disponíveis em <<http://cadces.saude.mg.gov.br/>>. Acesso em 14 out. 2017.

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Gráfico 1 - Proporção de municípios que possuem legislação prevendo a criação do Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional e aqueles que não possuem



Fonte: elaborado pelo autor

Contudo, deve ainda ser levado em consideração que a mera previsão legal para a criação dos fundos não garante sua efetiva instituição. Por isso, tendo em vista o fato que as dotações orçamentárias são a principal forma de repasses de recursos aos fundos, dentre as previstas nas leis que autorizam sua criação, foi realizada, por fim, uma pesquisa nas leis orçamentárias anuais de todos os municípios da lista, com a finalidade de se aproximar ainda mais da realidade de fato destes fundos. Neste momento, a dificuldade metodológica antes citada foi novamente constatada, não obstante a promulgação da Lei nº 12.527 em 18 de novembro de 2011, a chamada Lei da Transparência, onde se obriga todos os municípios brasileiros a disponibilizarem para consulta relação de todas suas despesas, foi possível o acesso ao orçamento de 94 municípios.

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

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



Fonte: elaborado pelo autor

Neste momento ficou ainda mais evidenciada a distinção existente entre os arranjos institucionais comparados, uma vez que, segundo dados levantados junto ao Fundo Nacional de Saúde⁶, atualmente há Fundos Municipais de Saúde devidamente instituídos em 100% dos municípios de Minas Gerais, tendo todos estes fundos recebido repasses de recursos no exercício financeiro de 2017. Por outro lado, a instituição de fundos de segurança alimentar e nutricional está prevista em apenas 34,3% dos municípios com conselhos instituídos, tendo sido observado repasse de recursos em apenas 18,1% destes.

Conforme aponta Carvalho (1998, p. 24), no caso da saúde, o desenho institucional atual é fruto de uma indução deliberada iniciada com uma norma editada pelo Ministério da Saúde em 1991 (BRASIL, 1991), prevendo a obrigatoriedade da existência de Conselhos Municipais de Saúde para que os municípios pudessem ter acesso a recursos federais destinados à área da saúde. Contudo, no caso do direito à alimentação, a criação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu de

⁶ Informações disponíveis em <<https://consultafns.saude.gov.br/#/consolidada>>. Acesso em 14 out. 2017.

forma descentralizada a partir da demanda da própria sociedade civil organizada (LIMA JR; ZETTERSTRÖM, 2004, p. 57-59).

Quando se tem as informações acima e se analisa os dados obtidos com a pesquisa, fica claro que o modo de organização dos atores envolvidos na promoção de determinada política pública, bem como a relevância que cada uma terá, depende das escolhas tomadas pelo próprio Estado. E, além disso, a análise das escolhas é fundamental quando se deseja compreender nos dias de hoje o quanto as estruturas nas quais se baseiam um determinado arranjo institucional refletem em determinados aspectos relacionados à política pública em questão, como a intersetorialidade, as relações federativas, a participação social e a territorialidade (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 50).

Comparando os dois casos investigados, fica possível concluir que o arranjo institucional formado em torno das políticas públicas voltadas ao direito à alimentação não privilegiou a ação dos conselhos gestores municipais (em Minas Gerais), seja nos casos em que ele sequer é devidamente instituído, seja nos casos em que não há a criação de fundos municipais a fim de dar suporte financeiro e maior autonomia institucional, ou ainda nos casos em que os fundos, apesar de estarem previstos na lei, não são criados ou utilizados de fato pelos municípios mineiros. Quando se considera os requisitos de análise citados, é possível concluir, por fim, que a partir do desenho institucional, o Estado tem promovido uma política pública notadamente deficitária em participação social efetiva no tocante ao direito a alimentação.

VI. CONCLUSÕES

A tradição institucionalista representa uma importante contribuição nas ciências sociais do século XX. Apesar da grande incidência da análise institucionalista na economia, sociologia e ciência política, no âmbito jurídico o diálogo entre o Direito e o Institucionalismo é ainda um fenômeno recente.

O presente trabalho – a partir de um estudo de caso da consolidação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Minas Gerais – evidenciou que a abordagem institucionalista pode apresentar importantes inovações na interpretação dos direitos fundamentais em geral e, em particular, do direito humano à alimentação adequada.

A primeira contribuição desse diálogo interdisciplinar entre Direito e Institucionalismo é a valorização de uma compreensão mais alargada do fenômeno jurídico, de modo a rejeitar uma leitura abstrata e estática do direito humano à alimentação. De fato, a efetivação do direito humano à

alimentação depende de um eficiente desenho institucional que possibilite a interconexão entre as políticas públicas, canais participativos, esferas deliberativas, engajamento qualificado de atores sociais. Os conselhos gestores consistem em importantes mecanismos de legitimação da participação popular. São espaços dialéticos aptos a promover o controle social na formulação e de execução de políticas públicas.

Nessa perspectiva, os arranjos institucionais dos Conselhos representam um importante objeto de estudo do Direito Institucional Econômico, uma vez que a elaboração, implementação e controle das políticas públicas depende do modo como é desenhado institucionalmente o conjunto de relações, responsabilidades e atribuições dos membros da sociedade civil, iniciativa privada e Poder Público.

No que se refere ao direito humano à alimentação, constatou-se que os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional foram criados em 161 dos 853 municípios mineiros, sendo que em apenas 96 existiam base de dados disponíveis para a pesquisa. Desse total, apenas 33 municípios criaram formalmente o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo observado o repasse orçamentário para apenas 18.1% destes entes federativos.

A pesquisa evidenciou as diferenças entre os conselhos de saúde e segurança alimentar e nutricional. No caso da saúde, há a presença de Conselhos Municipais de Saúde em 100% dos municípios mineiros. Uma das principais razões dessa diferença é exatamente o desenho institucional de cada Conselho: no caso da saúde, o Ministério da Saúde, como órgão centralizador de todo o sistema, editou a Norma Operacional Básica n. 01/1991 que dispõe sobre as instruções aos responsáveis pela implantação e operacionalização do Sistema único de Saúde – SUS. A referida norma estabeleceu a obrigatoriedade da criação dos Conselhos de Saúde como requisito para a transferência de recursos da União. A centralização desse arranjo institucional foi decisiva para a difusão de Conselhos de Saúde e seus respectivos Fundos. Por outro lado, no caso da segurança alimentar, a inexistência de um comando geral e centralizado resultou em um baixo grau de institucionalização do referido conselho e do Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em um Estado Democrático de Direito, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional representam importantes esferas de participação e controle social das políticas públicas no processo de efetivação do direito humano à alimentação. Todavia, a autonomia política dos Conselhos depende da garantia de disponibilidade de recursos orçamentários, por meio de um Fundo específico. De acordo com os

DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

dados apresentados nesta pesquisa, a construção da autonomia financeira dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, em Minas Gerais, apresenta um baixo grau de efetividade, sendo uma das principais causas o desenho institucional descentralizado em comparação com os Conselhos de Saúde.

VII. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica n. 01/1991. Tem por objetivo fornecer instruções aos responsáveis pela implantação e operacionalização do Sistema único de Saúde - SUS, elaborada de conformidade com as Leis nos 8.074/90 e 8.080/90. Brasília, DF, 10 jan. 1991. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/942085/pg-50-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-10-01-1991>>. Acesso em 25 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF, 15 set. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

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

BORJA, Jordi. A Participação Cidadina. Trad. Regina Sílvia Pacheco. **Espaço & Debates**, n. 24, 1988.

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

CARVALHO, Antônio Ivo de. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, p. 23-25, 1998.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. Especial, 2013, p. 265-300

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo disciplinar**. Unesp: São Paulo, 2013.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito Econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 2, n. 1, p. 214-262, 2016.

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

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

**DIREITO INSTITUCIONAL ECONÔMICO E ARRANJOS
INSTITUCIONAIS**

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

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

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

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

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

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2ª tiragem, 2017

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1968.

RECEBIDO EM: 26/05/2018.

ACEITO EM: 17/09/2018.