




NOTA TÉCNICA DO PROJETO REAJA SOBRE A EXTINÇÃO DO CONSEA

INCONSTITUCIONALIDADES E INCONSISTÊNCIAS DA MEDIDA
PROVISÓRIA N. 870, DE 01 DE JANEIRO DE 2019

PROJETO REAJA – REDE DE ESTUDOS E AÇÕES EM JUSTIÇA ALIMENTAR – DA FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF





Nota técnica do Projeto REAJA sobre a extinção do CONSEA

Introdução

Até o dia 01 de janeiro de 2019, o CONSEA Nacional era um órgão de assessoramento à Presidência da República que tinha como competência institucional exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional. O CONSEA integrava o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – ao lado da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, órgãos e entidades de segurança nutricional nos níveis estaduais e municipais e instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

O CONSEA representou uma das grandes conquistas da sociedade civil no período após a redemocratização. As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional – instância máxima do SISAN e responsável pela definição das diretrizes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – representaram espaços de consolidação de uma agenda de realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.

Na condição de órgão de controle social, o CONSEA se constituía como um espaço democrático no qual 2/3 dos seus membros eram representantes da sociedade civil e 1/3 do governo.

E razão de sua importância e centralidade no contexto do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA exerceu um papel determinante na promoção do direito humano à alimentação adequada nos termos do art. 6 da Constituição Federal. Medida Provisória nº 870, de 2019 extinguiu formalmente o CONSEA.

O objetivo da presente nota técnica é analisar juridicamente as condições e efeitos de extinção do CONSEA à luz da Constituição da República e legislação infraconstitucional.

Análise técnica

O artigo 84 da Constituição da República estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor, por meio de Decreto da “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. O novo Presidente da República editou a Medida Provisória n. 870, de 01 de



Janeiro de 2019, de modo a estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e seus Ministérios.

De acordo com a nova estrutura administrativa federal, o Ministério da Cidadania concentra as seguintes áreas: (política nacional de desenvolvimento social, política nacional de segurança alimentar, política nacional de assistência social, política nacional de renda de cidadania, políticas sobre drogas).

No que se refere especificamente ao tema da segurança alimentar e nutricional, o artigo 23 da MP define que a competência do Ministério da Cidadania deverá contemplar três grandes áreas: (I) articulação entre os Governos federal, estaduais, distrital e municipais, bem como a sociedade civil na formulação das diretrizes de programas; (II) orientação e supervisão de planos, programas e projetos de segurança alimentar; (III) normatização e avaliação de programas e projetos de segurança alimentar e nutricional.

Em seu artigo 85, a MP revoga expressamente o inciso II do caput e os § 2º, § 3º e § 4º do art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação.. A principal inovação é a extinção formal do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A extinção do CONSEA resultou obviamente no desaparecimento de suas atribuições e funções institucionais, a saber:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)



e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional; (Revogada pela Medida Provisória nº 870, de 2019)

De acordo com a nova organização da Administração Federal, as atribuições do antigo CONSEA serão agora centralizadas no Ministério da Cidadania. Há uma clara opção política pelo fechamento de canais de participação popular e uma concentração de competências em um único ministério. É interessante notar que a MP não extinguiu o SISAN e seus demais órgãos. O único órgão extinto – o CONSEA – é aquele responsável pela debate democrático sobre a erradicação da fome, regulação da produção e consumo de alimentos ultraprocessados, apoio aos agricultores familiares, diminuição do uso de agrotóxico e outros temas pertinentes a agenda da segurança alimentar e nutricional.

A questão central que se coloca é sobre a constitucionalidade e legalidade de tal medida. Existe limitação – formal e material – ao processo de reformulação da administração pública previsto no artigo 84 da Constituição? Em que medida é possível a concretização do Direito Humano à alimentação adequada em um contexto de extinção do principal órgão de assessoramento à Presidência da República?

Em primeiro lugar, a extinção do CONSEA é contraditória aos próprios princípios do SISAN estabelecidos no artigo 8 da própria lei: “III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo”. Trata-se, portanto, de uma reorganização administrativa que nega a própria lógica e dinâmica do SISAN definida na Lei 11.346/06.

Em segundo, a extinção do CONSEA gera prejuízos graves ao processo de planejamento e implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional. É importante ressaltar que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019 define um papel central do CONSEA em diversas metas. É o caso, por exemplo, da meta 8.8 que estabelece como objetivo **“Estabelecimento dos mecanismos de financiamento para a gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas ao fortalecimento dos seus componentes: Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)”**. Por outro lado, a meta 8.6 é a afirmação do compromisso político da relevância do CONSEA. De acordo com a referida meta é objetivo do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019 **“Garantir o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”**.



Pode-se indagar qual a importância jurídica do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional? Ou dito em termos técnicos: Em que medida há uma vinculação jurídica entre o plano e as ações de reorganização administrativa do Poder Executivo? A resposta ao questionamento está na própria Constituição, em particular, em seu artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado**”.

Ora, o Plano não é um ato meramente declaratório do Poder Executivo. Trata-se de um documento jurídico-político que vincula as ações e programas do Poder Público. Ao determinar “os mecanismos de financiamento” (item 8.8) e “o funcionamento do CONSEA” (item 8.6), o Poder Executivo se vincula juridicamente ao compromisso de garantir a sua autonomia e adequado funcionamento institucional.

Em terceiro, deve-se analisar a relação entre a extinção do CONSEA e o princípio da vedação do retrocesso social. De fato, de acordo com a doutrina nacional e estrangeira, as conquistas relativas aos direitos humanos – uma vez incorporadas no ordenamento jurídico – não podem ser simplesmente excluídos do sistema jurídico. Em outras palavras, o princípio da vedação do retrocesso social veda a ação de esvaziamento ou negação de conquistas sociais concretizadas nas normas jurídicas.

No caso específico, a extinção do CONSEA representa um grave retrocesso social, na medida em que impõe a impossibilidade de participação e controle social. A Lei 11.346/06, ao estabelecer as funções e atribuições do CONSEA, representou um avanço civilizatório que não pode ser simplesmente ignorado em uma Medida Provisória de reestruturação da Administração Pública Federal.

Por fim, a democratização da Administração Pública – e o reconhecimento do princípio da participação como um dos pilares do Estado Democrático de Direito – representou uma completa reformulação no padrão de relação entre cidadão e Poder Público. De uma relação verticalizada e passiva, altera-se para uma relação aberta ao processo de participação a partir de canais institucionais de diálogo com a sociedade civil. O princípio da participação transforma-se, assim, um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, a extinção do CONSEA representa a negação de um espaço democrático e plural no debate sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional.



Conclusão

Apesar da legítima atribuição constitucional do Presidente da República de dispor da organização e funcionamento da administração federal, entendemos que tal competência possui um conjunto de limites formais e materiais que decorrem da própria Constituição.

No caso concreto, a extinção do CONSEA é ilegal pois (I) é contraditória aos próprios princípios do SISAN estabelecidos no artigo 8 da própria lei 11.346/06; (II) desconsidera a obrigatoriedade jurídica de vinculação do Poder Executivo de manutenção do CONSEA nos termos das metas 8.6 e 8.8 estabelecidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019; (III) a extinção do CONSEA viola o princípio da vedação do retrocesso social; (IV) na condição de canal institucional, a extinção do CONSEA viola o princípio da participação popular, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF) e, consequentemente, o direito humano à alimentação adequada (art. 6º da CF).

Leonardo Corrêa

Coordenador Projeto REAJA - Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar -