



Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar?

Extinction of CONSEA or institution of the “social descontrol” in the national school feeding policy?

¿Extinción de CONSEA o institución de “falta de control social” em la Política Nacional de Alimentación Escolar?

Francisco Adaylson Abreu Oliveira¹
Fabrício Arão Freire Carvalho²

Citação: OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar? *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, e70341. Fevereiro de 2020.



<http://10.5380/jpe.v14i0.70341>

Resumo

O estudo teve por objetivo analisar as implicações na política do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a recente extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instância nacional de controle social para produção de alimentos saudáveis e livres de agrotóxicos. A análise foi desenvolvida a partir da revisão bibliográfica sobre controle social, da política educacional de alimentação escolar e das seguintes legislações: Medida Provisória (MP) nº 870/2019, Constituição Federal/1988, PNAE (lei 11947/2009), da análise documental e de dados da Agência Nacional de Vigilância

¹ Especialista em Educação - Secretaria de Estado de Educação - SEDUC/ PA (2008). Atualmente é Presidente do Conselho Municipal do FUNDEB; Professor/Educação Básica - Secretaria Municipal de Educação - SEMED de Igarapé-Açu (2011); Conselheiro do Conselho Municipal de Educação - CME de Igarapé-Açu/PA. Diretor Escolar Eleito - Secretaria de Estado de Educação do Pará. Coordenador e fundador da Subsele do SINTEPP no município de Igarapé-Açu. Igarapé-Açu, PA. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6580-2715>. E-mail: adaylsonwork@yahoo.com.br

² Doutor em Educação pela USP (2012). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas para a Educação Básica (GEPPEB). Vice-Diretor da sessão Pará da ANPAE, no biênio 2019 a 2021. professor/Orientador do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) e Coordenador do mesmo Programa (2019-2021) na Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, PA. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4753-2560>. E-mail: fafc33@gmail.com

Sanitária (ANVISA) e do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). A análise revelou que, apesar da trajetória de institucionalização conturbada do CONSEA, sua atuação foi fundamental na busca do direito a uma alimentação segura e saudável, sobretudo no PNAE, estando sua extinção intimamente articulada à política neoliberal e neoconservadora de liberalização do uso de agrotóxicos sobre a produção de alimentos, incluindo-se a alimentação escolar, antiga pauta de reivindicação da bancada ruralista, a qual o CONSEA vinha se opondo.

Palavras-chave: Política de Alimentação Escolar. CONSEA. PNAE. Descontrole Social.

Abstract

The study intends to analyze the implications on the policy of the National School Feeding Program (PNAE) with the recent extinction of the National Council for Food and Nutritional Security (CONSEA), as a national body of social control for the production of healthy food free of pesticides, as well as its influence on the full functioning of PNAE. The analysis was developed from the bibliographical review of authors who have studied about social control, school feeding educational policy, and the following laws: Provisional Measure nº 870/2019, Federal Constitution / 1988, PNAE (law 11947/2009), documentary and data analysis from the National Sanitary Surveillance Agency (ANVISA) and from the Ministry of Livestock and Food Supply (MAPA). As a result, it was noticed that, despite CONSEA's troubled institutionalization trajectory, its performance was fundamental in pursuing the right to safe and healthy food, especially by means of the PNAE. Its extinction is intimately articulated with neoliberal, neoconservative policy of loosening the use of agrochemicals on food production, including school feeding, a ruralista opposition's old agenda, against which CONSEA had been working..

Keywords: School Food Policy. CONSEA. PNAE. Social Descontrol.

Resumen

El estudio tuvo como objetivo analizar las implicaciones de política del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), como instancia nacional de control social para producción de alimentos saludables y libres de agrotóxicos, así como su implicación al pleno funcionamiento del PNAE. El análisis fue desarrollado a partir de la revisión bibliográfica de autores del control social, de la política educativa de alimentación escolar y de las siguientes legislaciones: Medida Provisional nº 870/2019, Constitución Federal / 1988, PNAE (ley 11947/2009), del análisis documental y de datos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) y del Ministerio de la agricultura pecuaria y abastecimiento (MAPA). Como hallazgos, se percibió que, a pesar de la problemática trayectoria de institucionalización del CONSEA, su actuación fue fundamental en la búsqueda del derecho a una alimentación segura y saludable, sobre todo en el PNAE, estando su extinción articulada estrechamente con la política neoliberal y neoconservadora de liberalización del uso de agrotóxicos sobre la producción de alimentos, incluyendo la alimentación escolar, antigua pauta de reivindicación de la bancada ruralista, la cual el CONSEA venía oponiéndose.

Palabras clave: Política Alimentaria Escolar. CONSEA. PNAE. Falta de control social.

Introdução

A discussão levantada neste trabalho trata das possíveis implicações na política do PNAE, ocasionada com a Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do controle social sobre a produção de alimentos saudáveis e livre de agrotóxicos. Situa-se no campo de pesquisa do controle social sobre a administração pública brasileira e tem como foco analisar possíveis consequências da Medida Provisória (MP) 870/2019, na garantia do direito à segurança alimentar e nutricional, assim como seus reflexos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A extinção do CONSEA, por meio da MP 870/2019, põe fim a um importante instrumento de controle social sobre a segurança da diversidade produtiva de alimentação saudável e a inclusão desta no cardápio do PNAE. A escolha dessa temática de estudo justifica-se por tratar de um recente acontecimento que, apesar de ser tema de amplos debates na atualidade, apresenta apenas uma produção científica (CASTRO, 2019) que aborda a extinção do CONSEA.

Para Barros (2014), o controle social é uma ação que surge no âmbito da sociedade civil, sendo este exercido sobre o Estado, precisamente sobre o Poder Executivo, na tentativa de organizar e sistematizar o acompanhamento e fiscalização da implementação das políticas públicas nas esferas do governo federal, estadual e municipal.

É fundamental para o equilíbrio da democracia de uma nação que as instâncias de controle social estejam em seu pleno funcionamento. De acordo com Santos e Ramalho (2011, p. 2), “para que este mecanismo funcione efetivamente como órgão de controle social, é preciso que a sociedade civil seja atuante, conhecedora de suas atribuições e que se imponha diante das situações que exijam sua intervenção”.

Diante disso, objetivamos apresentar a mesma redação do objetivo anunciado no resumo acerca da extinção do CONSEA, como instrumento de controle social sobre as ações do Estado que podem afetar a segurança alimentar e nutricional no PNAE, uma vez que este é um complemento ao controle social exercido nesse programa pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no âmbito da educação básica pública. Outrossim, evidenciam-se riscos a toda a população, comprometendo a subsistência de uma sociedade democrática e o seu modo de vida, uma vez que esse conselho possuía atribuição de combate ao uso abusivo de agrotóxicos na produção de alimentos.

Metodologia

Para que se possa compreender a relevância deste trabalho, *Extinção do CONSEA como instância de controle social*, órgão que complementava as ações do CAE no PNAE, buscamos evidenciar sua importância e as possíveis implicações advindas de sua ausência na política de alimentação escolar. Partindo da análise da MP 870/2019, da Constituição Federal de 1988, da Lei do PNAE (1947/2009), de relatórios e dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), enfatizamos que este trabalho é resultado de revisão bibliográfica, análise documental e estudo da legislação revogada ou substituída, numa tentativa de ressaltar a

extinção do CONSEA como uma ameaça ao pleno funcionamento do PNAE e à saúde da população.

Este trabalho está estruturado de maneira a possibilitar a compreensão histórica do surgimento do controle social sobre a administração pública brasileira, sua evolução, criação do CONSEA como instrumento de controle social, suas contribuições ao PNAE e ao CAE, evidenciando sua extinção e ressaltando sua atuação no controle da produção de alimentos saudáveis num país aberto aos agrotóxicos.

Portanto, este trabalho organiza-se em tópicos que tratam dos antecedentes históricos do controle social sobre o Estado brasileiro, ressaltando a institucionalização do CONSEA e do PNAE enquanto instâncias políticas e instrumentos de controle social e, por último, trata da extinção do CONSEA, atendendo a interesses de classe, visando ampliar a produção de alimentos pelo uso em maior escala de agrotóxicos, em detrimento da saúde pública e da soberania e segurança alimentar.

Controle social no Brasil: antecedentes históricos na administração pública

Embora o CONSEA fosse um órgão consultivo diretamente ligado à Presidência da República, integrando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)³, seu sucesso ou insucesso parece estar dentro da “regularidade”, quando olhamos para o histórico da implementação do controle social sobre o Estado brasileiro.

Mesmo que se verifiquem, em diversos momentos da história brasileira, movimentos populares buscando reconhecimento de suas demandas sociais junto ao Estado, seja ele imperial, republicano ou democrático, é somente nos anos que antecedem a Constituinte de 1988 que se percebe a sociedade civil avançando na participação em debates junto à administração pública, para pôr na agenda do Estado suas demandas sociais.

A ditadura militar certamente adiou avanços significativos na agenda social de políticas públicas, uma vez que o Estado ditatorial mantinha-se de costas à agenda democrática, evidente no seio da sociedade civil. Os pequenos avanços percebidos na política de controle social sobre o Estado brasileiro são considerados fenômenos recentes, ao compararmos a história da independência do País, ocorrendo, especialmente, no processo de redemocratização do país, posterior ao fim do regime

³ Estrutura intersetorial responsável por implementar e gerir a Política Nacional de Segurança Alimentar e que desempenhava um papel fundamental de controle social nesta área.

militar no ano de 1986, quando o grande anseio popular deu-se pela abertura do Estado a sua participação nas discussões envolvendo políticas públicas. Para Correia (2000):

Os mecanismos de controle social são, ao mesmo tempo, resultados do processo de democratização do país e pressupostos para a consolidação dessa democracia. O fortalecimento do exercício do controle social sobre o Estado contribuirá para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no Brasil (CORREIA, 2000, p.54).

Com o fim da ditadura militar, no ano de 1986, em consequência de muitas mobilizações sociais pela abertura do Estado, abriram-se novas perspectivas e esperanças de participação popular na definição de políticas públicas. E isso, certamente, contribuiu no processo de elaboração da Constituição de 1988, no surgimento do termo “participação popular” e, conseqüentemente, “controle social”, bem como na sua institucionalização nas políticas públicas, bandeira histórica de luta dos movimentos sociais brasileiros.

Entendemos o controle social na medida em que a sociedade luta contra o patrimonialismo presente na gestão do Estado, na figura das pessoas e setores sociais, que mesmo mediante conquistas institucionais, não reconhecem como legítima a participação cidadã nas políticas públicas. As práticas que distanciam o Estado do cidadão, utilizando-se de obscuridade administrativa nos serviços públicos, ainda são muito comuns. Carvalho (2006, p. 73) reforça essa tese, presumindo que “este controle é realizado na medida em que a sociedade civil interfere na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade”.

A participação e o controle social nos governos neoliberais de Itamar Franco (1992-1995) e de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995/2003) foram elementos presentes e estratégicos para agregar o apoio da opinião pública, recém-saída de um Estado antidemocrático, às políticas reformistas de privatizações e de abertura ao capital estrangeiro. Contudo, a participação e controle social surgem com uma outra roupagem, até então pouco conhecida no cenário das políticas públicas, principalmente na educação, em que o caráter de participação e controle social parece confundir-se como “referendo a decisões já tomadas” em outras instâncias, gerando uma falsa sensação de estar controlando o que na prática não se controla.

De acordo com Bandeira *et al.* (2013):

(...) entende-se por “controle social” a prática social que supõe a participação de diferentes setores sociais, em todos os níveis de organização da sociedade, não se dando essa participação de forma difusa, mas institucionalizada (BANDEIRA et al., 2013, p. 345).

Com isso, no novo papel do Estado, que também ficou conhecido como modelo gerencialista, surge o conceito de “Controle Social”, implantado, conforme verificado anteriormente, pela reforma administrativa do governo FHC, a qual regulamenta a participação da sociedade nas instâncias colegiadas.

Nesse aspecto, por meio dos movimentos sociais e, principalmente, após as regulamentações de instâncias de controle social, previstas na Constituição de 1988, historicamente clamadas pela sociedade, esta tem procurado discutir dentro desses espaços as políticas públicas sociais, de forma a controlar socialmente o orçamento público do Estado brasileiro. Contudo, pesquisadores como Avritzer (2009) têm se manifestado quanto ao controle institucionalizado, como uma forma de limitar a participação social, o que certamente vai de encontro aos princípios buscados pela sociedade civil no processo de sua institucionalização.

Há movimentos na sociedade civil que têm evidenciado que as políticas de controle social propostas pelos governos neoliberais, hoje em vigor, não têm conseguido atender, de fato, às demandas para as quais foram criadas, gerando apenas uma falsa sensação de controle sobre aquilo que o Estado, ainda inflexível e burocrata, não quer deixar controlar e que, geralmente, não é percebido pelo grande conjunto da sociedade. Corroborando com esta ideia, Bobbio (2001) afirma que

[...] as instituições que os cidadãos conseguem controlar são cada vez mais fictícias como centros de poder. Entrementes, os vários centros de poder real de um Estado moderno, como as grandes empresas, ou os instrumentos mais importantes do poder real, como o Exército e a burocracia, não são submetidos a qualquer controle democrático (BOBBIO, 2001, p. 123).

Parece concordar com a ideia de que os mecanismos institucionalizados de controle social nas políticas públicas são como tecnologias criadas para que o cidadão sinta a sensação de estar participando do debate político, quando, na verdade, este pode apenas referendar sua própria exclusão das instâncias decisórias junto ao Estado inflexível e burocrata.

Os conselhos ainda são mecanismos, não os únicos, de participação. Porém, não como se apresentam hoje, em sua maioria sem espaço para o debate político, a deliberação e o controle social, caracterizando-se como espaços formais ou de faz de conta de participação (AVRITZER 2009, p. 138).

A institucionalização do CONSEA e do CAE/PNAE enquanto instrumentos e políticas de controle social

A partir da abertura política do Brasil, com o fim da ditadura militar, em meados da década de 1980, que contou com a participação de diversos intelectuais ativistas e movimentos sociais de esquerda, deu-se início ao progressivo surgimento e fortalecimento das organizações da sociedade civil. Tais movimentos sociais trouxeram ao debate o tema de combate à fome. Nesse aspecto, começam a surgir, pela primeira vez, em âmbito institucional, uma pauta da sociedade civil demandando uma política pública de segurança alimentar e nutricional.

Dois eventos importantes, na década de 1980, vão contribuir para o surgimento do termo “Segurança Alimentar e Nutricional”. Em 1985, surge o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no setor público, que foi formulado por técnicos vinculados ao Ministério da Agricultura. E, em 1986, é realizada a I Conferência de Alimentação e Nutrição, quando o conceito SAN é ampliado, pois inicialmente estava restrita à produção e abastecimento, passando a incorporar a qualidade dos alimentos, bem como a questão do seu acesso.

A Constituição de 1988 foi um marco importante na trajetória que iria implementar em âmbito nacional o CONSEA, pois fortaleceu organizações da sociedade civil, tais como: movimentos sociais, associações de bairros, Organizações não Governamentais (ONGs), entre outras de suma importância no empoderamento da sociedade civil, uma vez que se passou a prever a criação de formas e espaços de participação popular, facilitando a disputa pela agenda do Estado.

Segundo Sattamini (2013), a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que se refere à problemática da alimentação, foi elaborada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 1991, e foi aceita no início de 1993, pelo governo Itamar Franco, contribuindo como uma das fundamentações para a instalação do CONSEA (Decreto Nº 807/1993) e, conseqüentemente, para a introdução da questão agroalimentar e da fome na política nacional.

É importante ressaltar que, nessa trajetória de institucionalização do CONSEA, contou-se com a ajuda do “Ação da Cidadania”, projeto social, criado em 1993, cujo principal expoente era o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Esse projeto formou uma rede de mobilização no país para ajudar cerca de 32 milhões de pessoas que se encontravam abaixo da linha da pobreza, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

De acordo com Santos (2016), na organização política informal, pela criação do CONSEA, que foi levada a cabo por integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de criar um campo de luta pela construção de um projeto de democracia popular de propor ações ao governo federal no âmbito da geração de trabalho e renda, reforma agrária, segurança alimentar, entre outros, encontrava-se o candidato à presidência derrotado nas eleições de 1989, Lula.

Apesar da longa demora para institucionalização do CONSEA, esse colegiado não durou muito tempo, pois, a partir de 1995, com a eleição de FHC à presidência da república, o CONSEA sofreu um processo de desestruturação, sendo substituído pelo programa “Comunidade Solidária”, cujo foco era redistribuição de renda, combate à pobreza, estímulo à geração de emprego e de renda, entre outros, ficando a participação social esvaziada, dando-se, por fim, a sua extinção.

Conforme Santos (2009), após a extinção do CONSEA pelo governo FHC (1995), este foi recriado no governo Lula, por meio do Decreto nº. 4.582/2003 – posteriormente, substituído pelos Decretos nº. 5.079/2004; nº. 5.303/2004; nº. 6.245/2007 e Decreto nº. 6.272/2007–, que priorizou o combate à fome por meio do Projeto “Fome Zero”, criando também a conceituação oficial de segurança alimentar, por meio da Lei Federal nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Nesse aspecto, o CONSEA era o órgão de assessoramento à Presidência da República e tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional, tendo caráter consultivo, composto por 1/3 de representantes de diferentes órgãos do poder executivo e 2/3 da sociedade civil. Ele foi instituído pelo Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sua estrutura de governança previa como elementos centrais a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

Ressalta-se que o CONSEA foi um instrumento de controle social muito importante ao pleno funcionamento do PNAE, mesmo esse programa possuindo um instrumento próprio de controle social, o CAE, criado pela Lei nº 8.913/1994, hoje implementado pela Lei nº 11.947/2009, cujo objetivo é fiscalizar e acompanhar a execução do PNAE na esfera de cada ente federado. Nessa perspectiva, o CONSEA atuava para garantir alimentação livre ou com baixo teor de agrotóxicos, visando a qualidade da alimentação de toda a população, um fator que certamente tornava-se complementar ao trabalho desempenhado pelo CAE.

O CAE é um instrumento de controle social previsto no PNAE, que é coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), autarquia do Ministério da Educação (MEC), que é responsável por elaborar, por meio de resoluções, as normas para controlar e destinar recursos financeiros aos entes federados que possuem educação básica pública, além de monitorar sua execução (BRASIL, 2009).

A política de controle social no PNAE, exercida pelo CAE, mesmo não representando os avanços ideais a um Estado democrático, parece ameaçada por atos do governo federal, entre eles: a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que era responsável pelo suporte e investimentos de recursos na agricultura familiar; a diminuição dos recursos destinados a políticas públicas em educação, materializada na aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que a curto e longo prazo diminuiu drasticamente investimentos em educação; além da extinção do CONSEA, por meio da MP 870/2019, que indiretamente ataca o controle social sobre o PNAE, comprometendo a atuação do CAE.

Sem a atuação do CONSEA no monitoramento e na fiscalização do uso de agrotóxicos utilizados na produção de alimentação, entre elas, a escolar, a atividade do CAE fica parcialmente comprometida, configurando-se a extinção desse colegiado como barreiras ou limitações ao pleno exercício do controle social. Conforme Barros:

O principal objetivo do CAE consiste em zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos (BARROS, 2014, p. 22).

Dessa forma, os valores de referência de energia, macro e micronutrientes, dos gêneros alimentícios devem ser acompanhados e fiscalizados pelo CAE (Anexo III da Resolução CD/FNDE N.º 38/2009), por serem indispensáveis à promoção de uma

alimentação saudável, principalmente na escola de tempo integral, uma vez que esta passa a ser a referência da alimentação dos alunos que passam boa parte de seu tempo sob a responsabilidade do Estado.

A ausência do CONSEA, que atuava para diminuir os altos índices de contaminação em alimentos por uso indiscriminado de agrotóxico, pode comprometer a atuação do CAE, contrariando as orientações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) de 2001, da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Instituto de Medicina Americano (IOM), adotadas pelo PNAE.

Diante da importância do controle social sobre as ações do Estado, compreende-se que a Extinção do CONSEA representará perda imensurável à efetivação da política de controle sobre a segurança alimentar no PNAE, cujo tal exercício é efetivado pelo CAE, o que compromete, de certa forma, a transparência sobre a administração pública brasileira, contido no art. 5º, da Constituição de 1988, que trata do direito a receber informações dos órgãos públicos, restando-nos reconhecer que existem ainda desafios a serem superados, entre eles, a reestruturação do CONSEA.

Produção de alimentos saudáveis num país aberto aos agrotóxicos: o peso da existência ou ausência do CONSEA no PNAE

Entre as primeiras publicações oficiais do atual governo brasileiro, está a MP 870/2019, que traz em seu texto uma extensa reestruturação dos órgãos da Presidência da República e de seus Ministérios, revogando o inciso II do *caput* e os parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 11 da Lei 11.346/2006 (LOSAN). A partir dessa revogação parcial, conhecida na linguagem jurídica como derrogação, o atual presidente da república, Jair Bolsonaro, extingue o CONSEA, que por muito tempo ficou conhecido como um instrumento de participação e mobilização social na Política Nacional de Segurança Alimentare Nutricional.

O CONSEA, além de ser considerado um complemento às atividades do CAE, no PNAE, era um espaço institucional de participação e controle social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, para promover a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Nesse aspecto, verifica-se sua atuação expressa na Nota Técnica nº 02/2017 da ANVISA/MS (Ministério da Saúde):

1. A presente nota técnica visa apresentar o posicionamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária relacionado à Recomendação n. 028/2016, emitida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Recomenda-se à Anvisa que revise o relatório do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – PARA de 2013 a 2015, para que seja incluída a análise dos dados referentes a exposição crônica (presença de agrotóxicos acima do limite permitido e/ou proibidos para a cultura), de modo a permitir a comparação com os relatórios dos anos anteriores, bem como sejam apontadas ações efetivas para a redução da exposição aos agrotóxicos, e assim seja retratada a real situação da exposição aos agrotóxicos para a população brasileira (BRASIL, 2017, p. 02).

As informações da nota técnica acima são frutos da Recomendação 028/2016 do CONSEA, por meio da qual a ANVISA revisa o relatório do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos, para que seja incluída a análise dos dados referentes à exposição crônica, referente à presença de agrotóxicos acima do limite permitido e/ou proibidos para a cultura. “Atualmente, este modelo de agricultura intensiva, mecanizada e dependente de agroquímicos é muito criticada por diversos movimentos e inclusive pelo CONSEA” (SATTAMINI, 2013, p. 40).

Constata-se que a atuação do CONSEA estava intimamente ligada ao PNAE, uma vez que objetivava também uma educação alimentar, contudo este desenvolvia um papel mobilizador e articulador das políticas de segurança alimentar e nutricional, o que certamente gerou diversos conflitos na sua área de atuação, principalmente, quando se observa a mobilização desse colegiado para tentar diminuir os avanços do uso de agrotóxicos na produção de alimentos, política essa que certamente contrariava os interesses da bancada ruralista no congresso, que, desde 2002, tenta aprovar um Projeto de Lei (PL) de flexibilização do uso de agrotóxicos na produção de alimentos.

A tabela a seguir registra informações contidas no Relatório da ANVISA (2016) sobre resíduos de agrotóxicos em alimentos, teste realizado em amostras colhidas em supermercados de todas as capitais do país, atendendo à solicitação do CONSEA. Nesse aspecto, observa-se que os resultados desse teste evidenciam contaminação de produtos também utilizados na alimentação escolar, o que nos dá indícios de que a atuação do CONSEA contrariava pretensões de quem desejava a flexibilização do uso de agrotóxico na produção de alimentos, uma vez que, nesses relatórios, é exposto o grau de contaminação de cada produto.

Tabela1- Informações sobre resíduos de agrotóxicos em alimentos/ANVISA -2016

ALIMENTO	Nº DE AMOSTRAS ANALISADAS	Nº DE AMOSTRAS COM POTENCIAL DE RISCO AGUDO	% DE AMOSTRAS COM POTENCIAL DE RISCO AGUDO
Laranja	744	90	12,1%
Abacaxi	240	12	5,0%
Couve	228	6	2,6%
Uva	224	5	2,2%
Alface	448	6	1,3%
Mamão	722	6	0,8%
Morango	157	1	0,6%
Manga	219	1	0,5%
Pepino	487	2	0,4%
Feijão	764	2	0,3%
Goiaba	406	1	0,2%
Repolho	491	1	0,2%
Maçã	764	1	0,1%
Outros alimentos: Arroz, milho (fubá), trigo (farinha), banana, abobrinha, pimentão, tomate, batata, beterraba, cebola, cenoura, mandioca (farinha).	6.157	0	-
TOTAL	12.051	134	1,11%

Fonte: Relatório sobre resíduos de agrotóxicos em alimentos/ANVISA (2016).

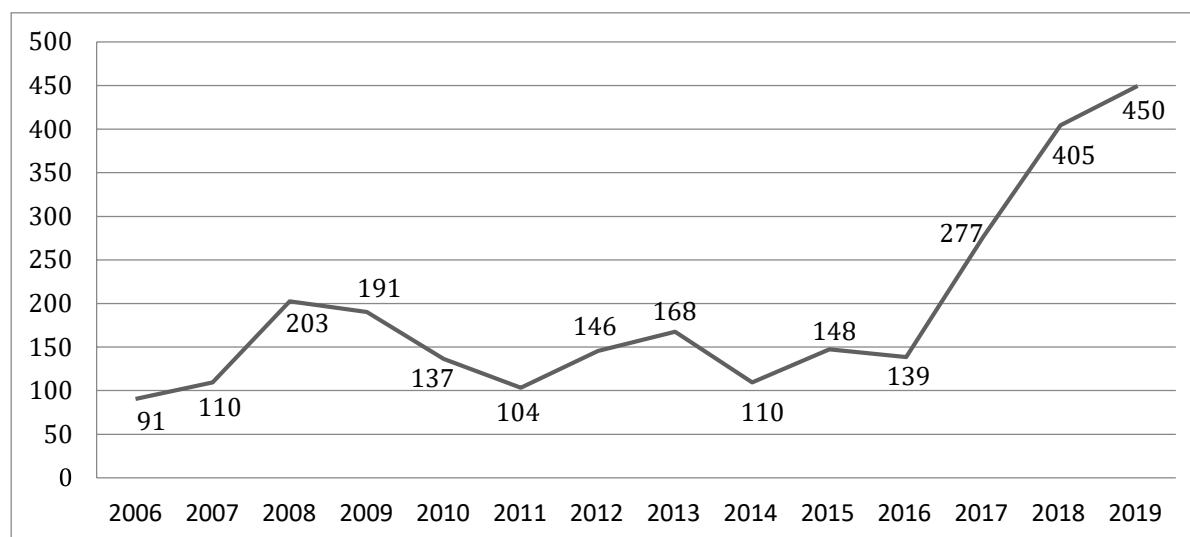
A intensificação da atuação do CONSEA, entre outras organizações da sociedade civil em favor de uma produção de alimentos livres, ou com um mínimo de uso de agrotóxicos, parece ter surtido efeito por algum tempo, pois o PL6299/02 que tramitava na câmara dos deputados federais e visava facilitar a liberação/flexibilização do uso de agrotóxicos na produção de alimentos, mesmo sem testes conclusivos dos órgãos ambientais, tinha ficado em segundo plano, pelo menos até 2018. Para o GREENPEACE:

O uso de agrotóxicos é classificado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como uma das mais severas e persistentes violações do direito humano à alimentação adequada, indicando situação de insegurança alimentar e a possibilidade de desenvolvimento de diversas doenças agudas e crônicas (GREENPEACE, 2017, p. 45).

Um dado preocupante que vinha pautando a dura atuação do CONSEA pode ser visto no próprio site do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ao registrar que, no ano de 2018, houve recorde no registro de defensivos (agrotóxicos), alcançando índice de 450, sendo 52 casos de baixa toxicidade e 388 casos de médio ou alto risco a saúde pública. O MAPA ainda informa em sua página que atualmente existem 1.345 pedidos de registro de novos agrotóxicos sob sua análise, além de diversos outros nos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e na Anvisa (BRASIL, 2018).

Para melhor ilustrar a assustadora escala de registro de agrotóxicos, mesmo com a atuação do CONSEA mobilizando a opinião pública, vejamos o gráfico a seguir, elaborado com base em dados do MAPA e do Diário Oficial da União (DOU):

Gráfico 1 – Total de agrotóxico registrados no Brasil, entre os anos de 2006-2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do MAPA e publicações Diário oficial da União – 2005/2018.

Os dados apresentados no gráfico 1 são assustadores, não só pela notícia de extinção do CONSEA, como instância de controle dessa política, mas principalmente por verificarmos no DOU que tem sido registrado mais de um agrotóxico por dia, o que nos leva a crer que haverá novo recorde em 2019.

Em razão da publicação da MP 870/2019 e da reação dos movimentos organizados da sociedade civil, que têm se posicionado contra tal medida, foram realizadas diversas audiências públicas promovidas pelo Congresso Nacional e que contaram com a participação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e do Ministério Público Federal (MPF). Na oportunidade, foram discutidos, em uma série de audiências, temas como: o direito humano à alimentação adequada e os impactos sociais da MP 870/2019.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, representada por Deborah Duprat, durante a audiência pública no Congresso sobre a extinção do CONSEA, destacou que é natural a adoção de reforma administrativa na gestão governamental, contudo ressaltou que direitos fundamentais, como à garantia de participação social, não podem ser suscetíveis a desestruturação organizacional. Nesse aspecto, o MPF recomendou a

reabertura imediata do CONSEA e requisitou à Procuradoria-Geral da República, sob o comando de Raquel Dodge, que ingressasse no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo a inconstitucionalidade dos artigos que extinguem o CONSEA, constantes na MP.

Além da manifestação formal do MPF contra a extinção do CONSEA, diversas entidades manifestaram-se contra tal decisão, são elas: a Ação da Cidadania, o Sistema Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, a Executiva Nacional de Estudantes de Nutrição, a Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar, a Associação *Slow Food* Brasil, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva, entre outros. Ressalta-se que não foram identificadas manifestações de apoio à MP 870/2019.

O PNAE é um dos programas sociais, que por meio da atuação do CONSEA, passou obrigatoriamente a comprar, no mínimo, 30% da agricultura familiar, incentivando e estimulando o desenvolvimento econômico e sustentável, contribuindo para a compra de alimentos frescos, como frutas, verduras e legumes. A materialidade dessa atuação do CONSEA ocorreu em torno da apresentação junto ao MEC de diversas propostas para melhorias do PNAE, efetivadas posteriormente pela Lei Federal 11.947/2009, conforme aponta matéria da Assessoria de Comunicação – ASCOM do MEC/FNDE (2007).

O presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Chico Menezes, apresentou ao ministro da Educação, Fernando Haddad, pré-projeto de lei que prevê melhorias na alimentação escolar [...]. A proposta prevê a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o ensino médio e os cursos de alfabetização de jovens e adultos, beneficiando cerca de oito milhões de alunos; a aquisição de alimentos diretamente na economia local, para valorizar a agricultura familiar (BRASIL, 2007).

Além dos avanços que resultaram da atuação do CONSEA no PNAE, outros não menos importantes foram observados, e são eles: a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, aprovação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Safra da Agricultura Familiar, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Programa de Aquisição de Alimentos, entre outros.

Considerações Finais

O levantamento e a análise de informações sobre os antecedentes históricos do controle social no Estado brasileiro, constantes neste trabalho, revelam que esse mecanismo é recente, basicamente inexistente em outros momentos da história do Estado brasileiro, principalmente durante a ditadura militar (1964/1985), dando-se sua institucionalização com a CF 1988, após fortes mobilizações de movimentos sociais para inscrever na Carta Magna o direito à participação e controle social sobre as ações do Estado, que mesmo assim levaram anos para sua parcial regulamentação, reconhecida por pesquisadores, a exemplo de Avritzer (2009), Ribeiro (2004) e Sposati (1992), como insuficiente, instável ou não atendendo às expectativas da sociedade civil.

Percebe-se que a institucionalização do CONSEA e do CAE/PNAE, enquanto políticas e instrumentos de controle social sobre o Estado, não tem se firmado dentro dos propósitos de uma sociedade democrática. Assim, é possível afirmar que o objeto a ser “controlado” é temporário e inconstante, além de muitas vezes parcial, visto que depende do movimento real da conformação política ou correlação de forças em disputa na agenda governamental (MULLER, 2002), presentes no Congresso Nacional, que demarcam as formas de sociabilidade existentes no contexto do modo de produção, para se ter maiores ou menores avanços no controle social sobre o Estado.

Apesar da instabilidade ao longo da história do CONSEA, este possuía um papel fundamental e determinante como instrumento de controle social complementar ao realizado pelo CAE, no âmbito da segurança da alimentação escolar, uma vez que sua atuação estava relacionada principalmente à esfera de produção dos alimentos, agindo, sobretudo, no controle do uso de agrotóxicos. Dessa forma, a extinção do CONSEA impõe um duro golpe à política do PNAE, já que o CAE possui limites e ingerência sobre a produção da alimentação escolar.

Observamos que a extinção do CONSEA, fruto da MP 870/2019, está intimamente articulada à política neoliberal e neoconservadora de liberalização do uso de agrotóxicos sobre a produção de alimentos, antiga pauta de reivindicação da bancada ruralista, por meio do PL 6299/02, que tem, a cada ano eleitoral, conseguido ampliar numericamente sua representatividade no Congresso Nacional brasileiro, o que certamente resultou, em 2019, num movimento real de desequilíbrio na correlação de forças com ampla vantagem aos ruralistas, que têm conseguido demarcar espaço na agenda do Estado, e como consequência, a derrogação do CONSEA e a facilitação, por meio das agências do Estado,

da liberação do registro e uso de agrotóxicos, entre estes, alguns já proibidos na União Europeia, alcançando número recorde no início de um governo que tem acenado para medidas antissociais e de desregulamentação de políticas públicas.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BANDEIRA, Luisete Moraes *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 343-351, set. 2013.

BARROS, Thiara Teixeira de. **Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, Estado de São Paulo**. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BARROS, Thiara Teixeira de. **Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, Estado de São Paulo**. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Senado, 1988.

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, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica. Brasília-DF, 2009.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília-DF, 2006.

BRASIL. ASCOM/MEC/FNDE. 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/918-consea-apresenta-ao-mec-propostas-de-melhorias-na-alimenta%EF%BF%BD%EF%BF%BDdo-escolar>. Acesso em: 05 mai. 2019.

BRASIL. *Nota Técnica Nº 02/2016 – COARA/GEPOS GGTOX/DIARE/ANVISA-MS*. Posicionamento da Anvisa referente à Recomendação 028/2016 aprovada em Reunião Plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

BRASIL. Medida Provisória Nº 870/2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 05 mai. 2019.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **O Controle dos recursos da educação:** uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006. P. 73.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. Má nutrição, iniquidade e a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.24, n.7, jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Os impactos dos agrotóxicos na segurança alimentar e nutricional:** contribuições do Consea. Brasília, DF, 2012.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social?** os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000.

GREENPEACE. **Agricultura tóxica:** um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro. 2017. Disponível em: http://greenpeace.org.br/agricultura/agricultura-toxica.pdf?_ga=2.94782428.1188007853.1557330630-157514078.1557330630. Acesso em: 08 mar. 2019.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cresce número de registros de produtos biológicos para uso agrícola.** Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/cresce-numero-de-registros-de-produtos-biologicos-para-uso-agricola>. Acesso em: 11 mar. 2019.

MULLER, Pierre. **A Análise das Políticas Públicas.** Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

RIBEIRO, Renato Janine. A Política como Espetáculo. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Anos 90:** Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

SATTAMINI, Isabela Fleury. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:** análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007. 2013. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente)- Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – Fiocruz. Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS, E. P. S.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna:** Exercício de Cidadania?. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso – Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar?

SANTOS, Luiz Cláudio dos. **Da Geografia da fome ao Fome Zero**: contribuição ao estudo da fome no Brasil. 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2009.

SANTOS, Saul Carlos Costa dos. **Participação e efetividade no conselho de segurança alimentar e nutricional do Brasil**. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais) - Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. **Controle social e políticas de saúde**. Cad. Saúde Pública [online]., vol.8, n.4, p. 366-378, out/dez.1992.

Recebido em Novembro de 2019

Aprovado em Dezembro de 2019

Publicado em Fevereiro de 2020



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)
Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)
Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)
Google Scholar
Index Copernicus
Portal de Periódicos (CAPES)
SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)
Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)
DRJI – Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, e70341 – fevereiro de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UEPB - Brasil), Ney

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar?

Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), TheresaAdrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni (UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA UFPR

Arte e diagramação: TIAGO TAVARES (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>