

Brasília, 28 de Dezembro de 2012

E.M. nº 011-2012/**CONSEA**

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), reunido em plenária no dia 29 de dezembro de 2012, discutiu o tema do abastecimento alimentar e a proposta de Política Nacional de Abastecimento Alimentar elaborada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), na forma de uma minuta de Projeto de Lei. O Conselho posicionou-se unanimemente a favor da proposta da Caisan, com algumas pequenas alterações no texto (documento anexo). Na opinião deste Conselho, Presidenta, é urgente e imperiosa a necessidade do Governo Federal enviar ao Congresso Nacional um Projeto de Lei sobre abastecimento alimentar, a fim de implementar no Brasil uma política dessa natureza, e as razões disso são as que se seguem.

Por uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA)

Desde a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004), o Consea defende a instituição de uma PNAA e há, atualmente, senhora Presidenta, algumas razões principais que justificam esse pleito: primeiramente, é preciso reconhecer os efeitos de uma crise provocada pela volatilidade dos preços dos alimentos, instalada desde 2008, à qual se agrega uma profunda crise econômico-financeira. Aquela crise atingiu tamanhas proporções que, de acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), mais de um bilhão de pessoas ficaram em situação de insegurança alimentar grave (i.e. passam fome) no

mundo (um acréscimo de até 37% em relação aos patamares anteriores à crise). Esse quadro de crise é agravado pelo contexto de graves mudanças climáticas, as quais geram reflexos preocupantes sobre os sistemas alimentares nacionais e internacional. Esse dois fatos, somados, têm contribuído para a forte pressão inflacionária exercida pelos preços dos alimentos na inflação geral - em setembro de 2012, por exemplo, os alimentos subiram 1,26% no mês, o que corresponde a 53% do índice naquele mês, configurando a mais forte alta desde 2002, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Sendo, assim, a PNAA é necessária para fazer frente a problemas centrais enfrentados pelo Brasil - a crise do sistema alimentar global, os efeitos das mudanças climáticas e as fortes pressões inflacionárias recentes.

Não se trata, no entanto, de uma política centrada apenas na armazenagem, no transporte e na distribuição atacadista e varejista dos alimentos. A PNAA defendida pelo Consea passa, entre outras coisas, pela redefinição do próprio conceito de abastecimento, a ser entendido não como simples questão de armazenagem, transporte e distribuição atacadista e varejista, mas como um *sistema integrado que se estende da produção ao consumo no qual o Estado e a sociedade civil figuram enquanto atores relevantes*. Nesses termos, a PNAA tem como campos de atuação tanto os alimentos (disponibilidade e acessibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população), englobando ações de caráter geral relacionadas com o comércio de alimentos e os serviços de alimentação, bem como ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos.

Desde a década de 70, o Estado brasileiro conduziu ações no sentido de promover o abastecimento alimentar respondendo a um processo complexo de transformação na estrutura social do país, nos padrões de consumo e no perfil nutricional da população brasileira. Todavia, a estrutura de abastecimento agroalimentar foi fortemente influenciada por uma crescente integração da produção de alimentos às dinâmicas do capital industrial, comercial e financeiro, com base no padrão tecnológico disseminado internacionalmente por meio da chamada “Revolução Verde”, que hoje assevera os problemas de desabastecimento ou propiciam o que pode ser chamado de mau abastecimento: produção de alimentos contaminados principalmente por agrotóxicos e concentração da produção e dos incentivos em monoculturas exportadoras desvinculadas dos hábitos alimentares regionais e nacional.

O abastecimento no Brasil, nesse contexto, dá-se por meio de sistema interdependente que inter-relaciona organizações públicas e privadas em mercados locais, regionais, nacional e internacionais, marcado pela crescente concentração mercadológica. Atualmente, por exemplo, os cinco maiores grupos empresariais do varejo chegam a responder por 57% do faturamento do setor. Ademais, processo similar verifica-se no setor da produção, de insumos e de processamento de alimentos, com redução da produção nacional a poucos alimentos (soja, milho e arroz), o que faz aumentar a vulnerabilidade do sistema alimentar, favorecendo uma dieta pobre e inadequada.

Este é um dos fatores que traz transformações preocupantes aos hábitos alimentares brasileiros: o consumo alimentar atual combina uma dieta tradicional, baseada em arroz e feijão (com a redução preocupante do consumo de feijão) com alimentos de baixo teor nutricional e elevado conteúdo calórico, nos quais se verificam altos teores de açúcares, sódio e gordura (produtos ultra processados), aliado ao insuficiente consumo de frutas e hortaliças. Como consequência, os dados comparativos das duas Pesquisas de Orçamento Familiar - POF (2002/03 e 2008/09) indicam ganho de peso em todas as classes sociais – apesar de mais veloz nas famílias mais vulnerabilizadas – impactando sobremaneira no adoecimento da população e nas altas taxas de prevalências das doenças crônicas.

Nos últimos 10 anos, entretanto, foram envidados esforços no sentido de recuperar os equipamentos públicos de alimentação e nutrição e abastecimento e de articulá-los com políticas, programas e ações ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), obtendo avanços significativos na promoção do abastecimento alimentar e recuperando, em parte, o papel regulador do Poder Público na produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos. Nesse contexto, é possível destacar:

- a) A recuperação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), responsável por parcela significativa das políticas supracitadas e pela recuperação de parte do papel regulador do Estado brasileiro;
- b) Ampliação, qualificação e modernização dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição: considerando os equipamentos em funcionamento e os que estão em implantação, o Brasil, em breve, contará com 704 equipamentos distribuídos entre Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Unidades de Apoio a Distribuição da Agricultura Familiar;

- c) A criação e/ou adequação de programas e/ou políticas públicas de abastecimento e SAN, entre os quais se destacam o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (incluída a subvenção a produtores extrativistas por meio da PGPM-Bio) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- d) A Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (Refap);
- e) O Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort).

Propostas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Diante do exposto, Excelência, este Conselho apresenta duas propostas, as quais são vistas como urgentes:

1. Envio da proposta de Projeto de Lei da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) para a Casa Civil, para que este órgão conduza a discussão no âmbito do Poder Executivo no sentido de providenciar seu envio ao Congresso Nacional em regime de tramitação de “urgência”;
2. Criação imediata de um grupo gestor intersetorial para lidar especificamente com o tema de abastecimento alimentar diretamente ligado ao Gabinete do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) com a estrutura administrativa necessária para seu bom funcionamento (cargos, instalações, etc.). Na visão deste Conselho, uma vez aprovada a Política Nacional de Abastecimento Alimentar, esse grupo passaria a ser sua instância gestora;

Após a aprovação do Projeto de Lei supracitado, recomendamos algumas proposições que devem orientar a implementação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar, quais sejam:

1. Elaborar um plano nacional para garantir sua materialização/operacionalização. Nesse contexto, sugerimos que o Plano Nacional de Abastecimento proposto pela Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento (Abracen) seja incorporado à dinâmica de implementação da política (plano disponível em <http://www.abracen.org.br/pna/pna.pdf>);
2. Estabelecer parâmetros mínimos para o nível de estoques de alimentos e adotar medidas concretas que garantam a manutenção desses estoques nesses patamares. Em termos mais precisos, é necessário instituir um sistema de

monitoramento do nível de estoque e assegurar patamares mínimos capazes de garantir a soberania e a segurança alimentar e nutricional da população brasileira;

3. Enfrentar a concentração de mercado que atinge o varejo e o setor de insumos, a qual tem possibilitado a um número reduzido de corporações exercerem pressões sobre o ganho dos produtores e sobre os preços de alimentos. Nesse processo, fortalecer as feiras, com destaque para as feiras agroecológicas, e mercados públicos como peças fundamentais de uma estratégia de abastecimento desconcentrada e inclusiva, além de incluir as feiras entre os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar;
4. Contemplar na política e no seu plano a perspectiva de gênero, o que significa:
 - a) Garantir a visibilidade e a valorização da participação da mulher na esfera de produção, consumo e comercialização;
 - b) Considerar que as mulheres têm dificuldades concretas no exercício da atividade de comercialização no mercado institucional e adotar medidas concretas para reverter essas dificuldades estruturando um ambiente de igualdade de oportunidades e resultados;
 - c) Identificar o fato de que a distância geográfica é crucial para as mulheres e a acessibilidade (pontos de coleta, logística, transporte, etc.) é fundamental para favorecer a sua participação;
 - d) Fortalecer os circuitos locais e demais estratégias em que as mulheres se envolvem mais fortemente (como as feiras locais);
5. Incluir nas estratégias voltadas para o fortalecimento das Centrais de Abastecimentos (Ceasas) a definição de espaços e ações para a Agricultura Familiar, garantindo assim a comercialização de alimentos, viabilizando que os agricultores levem seus alimentos diretamente para as centrais sem se submeter a intermediários;
6. Fortalecer a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), principalmente, para que a Conab possa fazer frente às novas demandas que lhes são apresentadas em função de operacionalizar não apenas demandas do Mapa, mas também de outros Ministérios (MDS, MDA, MMA e MPA);
7. Revisar a legislação sanitária para garantir a produção e comercialização de alimentos da Agricultura Familiar com a adoção de práticas tradicionais, reconhecendo a produção artesanal, comunitária e da indústria familiar, sem impor padrões excessivamente caros, reflexo da visão tradicional de indústria de grande porte;
8. Fortalecer o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica como parte de uma estratégia ampla e multissetorial de abastecimento;
9. Promover o resgate e a valorização dos hábitos e culturas alimentares tradicionais, conferindo visibilidade à população negra e aos povos e

comunidades tradicionais, históricos protagonistas de hábitos e tradições associados à alimentação saudável;

10. Articular a política nacional de abastecimento alimentar com o Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade;
11. Combinar a implementação da PNAA com ações de reeducação alimentar e nutricional e promoção do acesso a alimentos saudáveis e adequados, em especial a frutas e hortaliças (que deve ser combinada com ações de redução do uso de agrotóxicos).

Creemos, Excelência, que ao abordar essa temática e apresentar as propostas supracitadas, o Consea cumpre sua missão institucional e espera contribuir para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional da população brasileira

Respeitosamente,


Maria Emília Lisboa Pacheco
Presidenta do CONSEA

Anexo à Exposição de Motivos nº 011/2012 – contribuições ao Projeto de Lei do Senado nº 51/2008 - Elaborado pela Comissão Técnica 5 da Caisan e aprovado pelo Pleno Executivo em 06 de outubro de 2011 – Com inserções do Consea

Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar – PNAA e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 1º Esta Lei institui os princípios, define os objetivos e as competências institucionais, e estabelece as ações da Política Nacional de Abastecimento Alimentar – PNAA que está em consonância com o art.6º da Constituição Federal e em conformidade com o Decreto nº 1.102 de 21 de novembro de 1903, Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966 e das Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 8.427, de 27 de maio de 1992, 9.973, de 29 de maio de 2000, artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, as Leis nºs 11.326 de 24 de julho de 2006, 11.346, de 15 de setembro de 2006 e 11.947, de 16 de junho de 2009.

Parágrafo Único. Cabe ao Poder Público Federal a implementação e a execução da PNAA, em cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios e seus órgãos, observados as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Art. 2º A PNAA fundamenta-se nos seguintes princípios:

I - garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada, com disponibilidade e acessibilidade de alimentos;

II - promoção, respeito e valorização dos produtos da **[sócio]**biodiversidade, dos modos tradicionais de produção e da agroecologia, como instrumentos de sustentabilidade, de uso, conservação e recuperação ambiental e de valorização cultural **[, bem como incentivo à utilização de sementes crioulas]**;

III - promoção da igualdade de oportunidades entre as diferentes regiões e biomas do país, respeitando as diversidades socioambientais;

IV - participação e controle social na gestão da PNAA, garantindo a equidade de gênero, geração, raça e etnia.

V - valorização de processos permanentes de educação, de incentivo aos hábitos alimentares saudáveis, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; e

VI - zelo pela qualidade e segurança dos alimentos, da produção ao consumo.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 3º - São objetivos da PNAA:

I – promover o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais;

~~II – aperfeiçoar os mecanismos de compras governamentais e ampliar o acesso ao mercado da produção dos agricultores familiares, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais, pescadores artesanais, aquicultores familiares, silvicultores familiares, extrativistas, assentados da reforma agrária e pequenos e médios produtores rurais;~~

Substituir por *[aperfeiçoar os mecanismos de compras governamentais e ampliar o acesso ao mercado da produção da agricultura familiar, dos povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais, da pesca artesanal, da aquicultura e da silvicultura familiar, da produção extrativista e dos assentamentos da reforma agrária e dos pequenos e médios produtores e produtoras rurais, urbanos e periurbanos]*;

III - promover a valorização e sustentabilidade dos circuitos locais e regionais de produção, armazenamento, conservação, processamento, distribuição e comercialização, para a preservação de hábitos alimentares, dos modos tradicionais de produção e da expansão e **[fortalecimento]** da economia local;

IV - minimizar as formas abusivas de intermediação, estimulando a comercialização direta entre produtor e consumidor, com a incorporação de novas tecnologias e abertura de canais de comercialização adequados para escoamento de produtos, priorizando a produção do público definido no inciso II do art. 3º desta Lei;

V - reduzir o desperdício de alimentos, desde a produção até o consumo;

VI – monitorar os preços entre a produção agroalimentar e o varejo de gêneros alimentícios, no intuito de instrumentalizar as ações governamentais de regulamentação e de abastecimento;

VII - incentivar a produção, distribuição e o consumo de alimentos *in natura*, com destaque para as frutas e hortaliças, preferencialmente de origem local e orgânica e/ou agroecológica;

VIII- respeitar, resgatar e promover os hábitos alimentares regionais e a diversidade de espécies alimentícias dos diferentes biomas;

IX- zelar pela inocuidade química, física, genética e biológica dos alimentos **[, bem como pela sua qualidade nutricional]**;

X- regular e mitigar progressivamente o uso de tecnologias nocivas à saúde ou cujos efeitos são desconhecidos para quem produz, para quem consome os alimentos e ao ambiente onde estes são produzidos;

XI – assegurar ao consumidor o direito à informação adequada sobre as condições dos produtos ofertados;

XII – adotar medidas que contribuam com o disciplinamento da rotulagem e da publicidade dos produtos alimentícios.

CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS E DAS AÇÕES

Art. 4º - Compete ao Poder Público Federal, no âmbito da PNAA, implementar as seguintes ações:

I – promover ações que contribuam para o cumprimento dos objetivos da PNAA, com a participação de órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

II- apoiar os circuitos locais e regionais, da produção ao consumo;

III- promover e incentivar a produção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos dos públicos definidos no inciso II do art.3º desta Lei [*incluindo a instalação de hortas comunitárias e escolares, bem como de feiras livres e comunitárias como instrumento de abastecimento alimentar*];

IV – promover o desenvolvimento de tecnologias adequadas ao setor produtivo agrícola [*observadas as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*];

V- orientar tanto a produção quanto o consumo de alimentos para práticas alimentares conscientes, diversificadas e saudáveis, em articulação com as ações de educação alimentar e nutricional.

Seção I

Da formação, da comercialização e da doação dos estoques públicos

Art. 5º O Poder Público Federal formará, manterá e comercializará os estoques públicos com o objetivo de regularizar o abastecimento interno, reduzir a volatilidade dos preços dos alimentos e garantir a segurança alimentar e nutricional.

Art. 6º As compras públicas da produção agrícola, quando destinadas ao atendimento dos programas de distribuição de alimentos, serão realizadas, preferencialmente, dos públicos definidos no inciso II do art. 3º desta Lei.

Art. 7º Os produtos dos estoques públicos poderão ser comercializados por meio de:

I- leilões públicos;

II- venda direta aos criadores de pequeno porte.

Parágrafo único. As operações de que tratam os incisos I e II deverão ser regulamentadas pelo Poder Público Federal, podendo ainda ser definidas as condições para a realização dos volumes máximos de venda por adquirente.

Art.8º Os estoques públicos de alimentos, quando necessário, poderão ser doados às populações carentes e em insegurança alimentar e nutricional, sendo que:

I - os estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, mediante autorização conjunta dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, da Fazenda - MF e do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, mediante solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;

II - os estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar – PGPM - AF, mediante autorização conjunta dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário - MDA, da Fazenda - MF e do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, mediante solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;

III - os estoques do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA adquiridos com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, mediante autorização prévia do MDA, que comunicará ao MP o valor correspondente destinado a doação, quando os estoques públicos do MDS disponíveis forem insuficientes;

§1º. Quando caracterizada situação de emergência ou estado de calamidade pública, os estoques públicos de alimentos poderão ser doados mediante autorização da Casa Civil da Presidência da República e Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conjunto com o MAPA ou MDA, conforme a origem do estoque.

§2º. Os estoques públicos de alimentos, quando destinados a assistência humanitária internacional, poderão ser doados mediante autorização da Casa Civil da Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com o MAPA ou MDA, conforme a origem do estoque.

[Inserir mecanismo que agilize as ações de resposta a emergências, evitando procedimentos burocráticos que atrasam a resposta do Estado]

Seção II

Do apoio à estruturação do armazenamento, das centrais de abastecimento e do varejo

Art.9º. O Poder Público deverá buscar meios de:

I- assegurar e estruturar uma rede pública de unidades armazenadoras, estrategicamente localizadas, considerando as necessidades específicas dos diversos tipos de alimentos, como suporte às operações governamentais de abastecimento, incluindo o atendimento às demandas sociais e emergenciais;

II- estruturar e revitalizar as redes de equipamentos públicos de alimentação e nutrição priorizando o atendimento às populações em insegurança alimentar e com restrições de acesso ao sistema privado de abastecimento;

III– promover a atuação integrada do abastecimento no nível local, por meio da formação de redes de equipamentos públicos que atuem de forma integrada;

IV – apoiar a modernização e revitalização das Centrais de Abastecimento e incentivar a implantação e revitalização de equipamentos estaduais e municipais voltados para o abastecimento;

V– estimular a formação de redes solidárias de produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos;

VI - apoiar a construção de unidades armazenadoras privadas, com destaque para os armazéns comunitários, adequados à realidade da produção de povos e comunidades tradicionais e agricultores [*e agricultoras*] familiares;

VII – apoiar a estruturação e modernização do comércio varejista de pequeno porte para a melhoria do abastecimento alimentar nas comunidades carentes, em especial das periferias dos centros urbanos;

VIII – apoiar e fomentar a implementação de unidades de beneficiamento de produtos de origem animal e vegetal e centros de distribuição de alimentos, destinadas ao público definido no inciso II do art. 3º desta lei.

Seção III Das informações

Art.10. O Poder Público Federal fica autorizado a instituir o Sistema de Informações Agrícolas e de Abastecimento no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, que elaborará e disponibilizará ao público interessado estudos, análises e informações de produção, mercado agrícola nacional e internacional, comercialização dos estoques públicos e do suprimento alimentar.

Parágrafo único. As empresas e produtores que armazenam grão, farelo, óleo e fibras vegetais, independente do uso, ficam obrigadas a declarar, anualmente, os estoques existentes, conforme regulamento específico. Caberá à Conab a implantação de Sistema específico para a coleta e divulgação destas informações.

CAPÍTULO IV DO CONTROLE SOCIAL

Art.11 – O controle social da PNAA deverá observar as diretrizes e orientações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

CAPÍTULO V

DA GESTÃO

Art. 12 - A gestão da PNAA compreende a conjugação de esforços entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, e do controle social, em suas respectivas esferas de competência.

Art. 13 - O Poder Executivo Federal fica autorizado a instituir o Grupo Gestor do PNAA, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

- I-** coordenar a implementação da Política;
- II-** indicar prioridades e metas;
- III-** definir a sistemática de monitoramento e avaliação.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14 - O Poder Executivo fica autorizado a estabelecer as condições para a execução da PNAA pela Conab ou outros órgãos federais, de acordo com suas atribuições.

Art. 15 - Fica revogada a Lei 9.077, de 10 de julho de 1995.

Art.16 – O Poder Executivo Federal regulamentará esta Lei.