

RECOMENDAÇÃO No. 013/2005

Recomendações para a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) baseada no enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN). A presente proposição atende às deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de SAN.

Formatado

Formatado

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no uso de suas atribuições legais definidas no Artigo 2º do Decreto No. 5079, de 12 de maio de 2004, e considerando a proposta apresentada pela Câmara Temática Produção e Abastecimento, aprovou em plenária realizada no dia 29 de Novembro de 2005 o presente documento contendo recomendações para a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) baseada no enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN).

A presente proposição atende às deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de SAN (Olinda, 2004).

Formatado

1. Objetivos da PNAA

Uma PNAA formulada com o enfoque da SAN deve ter o objetivo geral de ampliar o acesso dos diversos segmentos da população a alimentos de qualidade e promover uma alimentação adequada e saudável e a diversidade de hábitos alimentares, em simultâneo à valorização das formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de produção e comercialização de alimentos, com destaque para a agricultura familiar e os pequenos empreendimentos urbanos.

A formulação e implementação da PNAA com esse enfoque atende aos dois princípios orientadores da SAN que são o direito humano à alimentação adequada e, especialmente, a soberania alimentar. A efetivação do direito à alimentação requer, entre outros, o exercício soberano de políticas públicas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas estritamente mercantis.

Com base nas considerações acima, entende-se como papel da PNAA:

- Possibilitar o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde e que respeitem a diversidade cultural;
- Promover formas socialmente equitativas e sustentáveis de produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos;
- Assegurar a qualidade e regularidade do abastecimento interno;
- Eliminar ou reduzir as formas abusivas de intermediação mediante a criação de canais adequados de escoamento da produção;
- Potencializar o surgimento de circuitos locais e regionais de abastecimento, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional das populações e territórios;
- Estimular a oferta organizada da produção oriunda da agricultura familiar¹, incentivando melhorias em qualidade, capilaridade e regularidade desta produção;
- Melhorar as condições de acesso dos agricultores familiares ao mercado, potencializando uma distribuição mais equitativa da riqueza gerada pela produção agrícola e agroextrativista entre os diferentes elos da cadeia produtiva;
- Fortalecer as condições de inserção no mercado dos pequenos varejistas, garantindo sua rentabilidade e reforçando sua atuação junto aos consumidores;
- Estimular o surgimento de redes solidárias de produção, processamento, distribuição e consumo, constituídas por empreendimentos organizados em bases associativas e cooperativas envolvendo pequenos agricultores, assentados, quilombolas, agroextrativistas, atingidos por barragens, pescadores artesanais, indígenas e pequenos empreendedores urbanos;
- Reduzir o desperdício em toda a cadeia produtiva e comercial de alimentos.

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 tanto ações de caráter geral relacionadas com o comércio de alimentos e os serviços de alimentação, quanto ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas elas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos. As ações da PNAA recobrem, portanto, todos os segmentos sociais, inclusive aqueles com dificuldades de acesso contínuo ao consumo dos alimentos necessários para uma existência em condições dignas, no contexto de elevada desigualdade de renda, modesto crescimento do emprego e das oportunidades de trabalho e elevada concentração populacional em regiões metropolitanas que caracteriza o Brasil.

¹ Estão incluídos, sob a designação genérica de agricultores familiares, além dos agricultores familiares propriamente ditos, também os assentados da reforma agrária, agroextrativistas, quilombolas, atingidos por barragens, pescadores artesanais e indígenas, nos termos estabelecidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Com os objetivos e a amplitude antes definidos, a PNAA tornar-se-á componente nuclear da futura política nacional de SAN prevista no Sistema Nacional de SAN a ser instituído com a esperada aprovação da Lei Orgânica da SAN ora em tramitação no Congresso Nacional.

2. Contexto de adoção da PNAA

No Brasil a questão do abastecimento alimentar experimenta uma realidade conflitante. Se, por um lado, o desempenho econômico do agronegócio brasileiro coloca o país em uma posição de liderança na produção e exportação de diversos produtos agropecuários, tal avanço coexiste com níveis alarmantes de pobreza, insegurança alimentar e insustentabilidade ambiental.

Na última Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003, realizada pelo IBGE, 47% das famílias declararam enfrentar restrições no que se refere à quantidade de alimentos consumidos. Dentre essas, aproximadamente 33% afirmaram que o alimento disponível era eventualmente insuficiente e 14% afirmaram ser a quantidade de alimentos consumidos normalmente insuficiente. Os problemas relacionados à disponibilidade de alimentos parecem ser mais graves nas áreas rurais, onde 56,9% das famílias referiram algum grau de insuficiência na quantidade de alimentos consumidos. Nas áreas urbanas, esse percentual foi significativamente menor, ficando num patamar de aproximadamente 44%. Paralelamente, verifica-se uma significativa ampliação do número de pessoas com excesso de peso e problemas de obesidade, fato esse fortemente associado a estilos de vida e padrões de alimentação.

As transformações ocorridas nos hábitos alimentares da população brasileira nas últimas décadas revelam mudanças importantes, tanto na composição do cardápio, como nas práticas relacionadas com a transformação e consumo dos alimentos. Verifica-se, de modo geral, redução do consumo de alimentos tradicionais na dieta do brasileiro como o feijão, a farinha de mandioca, o arroz e a farinha de milho, com crescente substituição de carboidratos por lipídios e de proteínas de origem vegetal por proteínas de origem animal. Constata-se, ainda, aumento significativo no consumo de refrigerantes e alimentos processados. Nas grandes cidades, a alimentação fora do domicílio já representa, em média, 25,74% das despesas monetárias e não-monetárias com alimentação.

As mudanças nos padrões de consumo e no perfil nutricional da população brasileira encontram-se fortemente associadas às transformações ocorridas na estrutura do abastecimento agroalimentar no país, com a crescente integração da produção de alimentos às dinâmicas do capital industrial, comercial e financeiro, com base no padrão tecnológico disseminado internacionalmente através da

chamada Revolução Verde. Essa trajetória levou à emergência de um sistema inter-relacionado e interdependente de abastecimento, composto por um conjunto heterogêneo de atores, envolvendo tanto organizações públicas como privadas, e uma intrincada articulação entre mercados locais, nacionais, regionais e o mercado internacional. Observou-se um avanço da concentração de capitais nos diferentes setores ligados à produção, processamento e comercialização de alimentos.

A título de exemplo, em 1994, 20,9% do varejo de alimentos era controlado por quatro grandes empresas. Em 2004, como resultado de diferentes fusões e aquisições, as “quatro grandes” já concentravam 38,8% do mercado, com participação, praticamente hegemônica, de empresas transnacionais. Os níveis de concentração existentes no varejo de alimentos também se estendem ao setor de insumos e ao processamento dos alimentos. Acrescente-se a preocupante concentração da produção nacional em um leque bastante reduzido de produtos, aumentando sua vulnerabilidade frente a riscos internos ou externos; conforme dados da CONAB, no ano agrícola 2004/2005, 87,6% da produção nacional de grãos e fibras esteve concentrada em apenas três produtos (soja, milho e arroz) e 76% apenas na soja e no milho.

Portanto, com a crescente urbanização e mudança dos hábitos alimentares da população, mesmo aquela de renda mais baixa, assistiu-se ao crescente domínio das estruturas privadas sobre os sistemas de abastecimento no Brasil. A lógica dos preços e da oferta de bens para a população passou a ser uma lógica privada, que não necessariamente atende as necessidades impostas pela SAN no seu sentido mais amplo.

Dispor de renda monetária regular e suficiente é a condição primeira para o acesso aos alimentos. Esta renda se materializa numa cesta de consumo cujo custo, composição e qualidade dos bens que a integram são definidos, em grande medida, pelos agentes econômicos privados com capacidade de controle sobre as estruturas de abastecimento alimentar. Tal controle se manifesta nas formas em que os alimentos são produzidos, nos fluxos dos bens, na formação dos preços e nos hábitos de compra da população. Vale dizer, os níveis de concentração de mercado hoje vigentes no setor agroalimentar trazem consigo importantes desdobramentos, tanto no que se refere aos modelos técnico-produtivos adotados, como no que diz respeito aos padrões de consumo de alimentos.

O estreitamento das articulações entre as etapas produtivas e a esfera da distribuição e consumo dos alimentos deu-se sob crescente hegemonia dos agentes privados de maior porte, em paralelo à perda de capacidade de atuação direta ou de regulação pública por parte dos órgãos de Estado. Por negligência política e também devido à crise orçamentária do Estado, muitas das ações e programas

públicos, sobretudo de caráter nacional, construídos nas últimas décadas foram sendo deixados de lado ao longo do tempo. Pouco a pouco, partes desse enorme aparato começaram a entrar em obsolescência, ao mesmo tempo em que a iniciativa privada ocupava esses espaços.

O processo de liberalização de mercados ocorrido a partir dos anos 90 gerou impactos bastante significativos sobre as condições de vida da população brasileira no campo e na cidade, provocando, ademais, mudanças importantes na estrutura e dinâmica de funcionamento do abastecimento alimentar no país. Além disso, nota-se fortes restrições de recursos para as políticas de apoio à comercialização e programas sociais de abastecimento, em decorrência das políticas de ajuste fiscal implementadas pelo Estado brasileiro.

Contudo, há um campo de oportunidades no que se refere ao abastecimento alimentar pelo fato de o Brasil possuir um grande mercado consumidor, porém, com grave problema de acesso. Os elementos acima revelam a estreita relação do abastecimento alimentar com as dimensões macro-estruturais relacionadas à SAN, assim como reforçam a articulação existente entre a construção da PNAA e a implementação de um modelo de desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e culturalmente adaptado à realidade do país.

Ainda que a validade e a necessidade de medidas emergenciais de combate à fome sejam indiscutíveis, a garantia do acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente, nos termos propostos pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, implica, necessariamente, em ações estruturais abrangentes e inter-setoriais que ataquem o problema em sua origem, ampliando as oportunidades de trabalho e democratizando a distribuição da renda nacional. Reforça-se, por fim, a ligação existente entre a PNAA e outros campos da intervenção governamental, incluindo a política econômica, as políticas sociais, as políticas de saúde e a política ambiental.

3. O papel do Estado no abastecimento alimentar

A presença do Estado seja na regulação dos mercados de produtos agropecuários e agroextrativistas, seja na garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, é um componente fundamental na construção de uma estratégia nacional de abastecimento. É um equívoco subtrair do poder público o papel regulador da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, no vago entendimento de que os mecanismos de mercado, por si só,

equacionam a questão do abastecimento, especialmente, em um país de dimensões continentais e com profundas desigualdades econômicas e sociais como o Brasil.

A Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola) dispõe sobre a política agrícola em nível nacional. Ainda que não abarque, de forma sistêmica, o conjunto das dimensões de intervenção governamental relacionadas à questão do abastecimento, traz indicativos importantes no que diz respeito ao papel do Estado na produção, processamento e comercialização de produtos agropecuários, pesqueiros e florestais. O artigo 3º da referida lei define os objetivos da política agrícola, explicitando as funções do Estado em sua execução:

“Art. 3º São objetivos da política agrícola: I. na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando regular o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar e a redução das disparidades regionais...”

Figuram ainda como objetivos da política agrícola, nos termos estabelecidos pela Lei Agrícola, eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social na agricultura, proteger o meio ambiente, promover descentralização dos serviços públicos de apoio ao setor rural, compatibilizar as ações da política agrícola com as da reforma agrária, prestar o apoio institucional ao produtor rural com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família, entre outros itens.

A presença do Estado em questões relacionadas ao abastecimento alimentar possui, portanto, um fundamento jurídico na legislação brasileira, fato que não anula o caráter dinâmico e extremamente complexo da presença do setor público nesse campo. Presença essa que não pode ser dissociada, em nenhum momento, de uma participação ativa e permanente dos cidadãos e das diferentes organizações da sociedade civil, seja através de ações concretas envolvendo a produção, o processamento, a comercialização de alimentos com base nas mais diferentes formas associativas, seja no controle social dos programas públicos de abastecimento.

Dentro desse enfoque, que busca resgatar tanto o papel do Estado como a participação social nas questões relacionadas ao abastecimento, rompendo, portanto, com as falsas oposições que buscam contrapor Estado, mercado e sociedade civil, sugere-se aqui redefinir o 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.

Além disso, as ações públicas de abastecimento devem conferir prioridade às populações com renda de até cinco salários mínimos, sem com isso atribuir a tais ações o caráter de política compensatória. Trata-se de direcionar a intervenção governamental às demandas dos segmentos mais necessitados da população de modo a garantir o acesso ao alimento a pessoas em situação de risco alimentar, coordenadas com o apoio às atividades relacionadas com a produção, processamento e consumo de alimentos desenvolvidas, preferencialmente, com base em pequenos empreendimentos rurais e urbanos. Entre os segmentos sociais prioritários da PNAA, destacam-se as populações pobres das regiões metropolitanas, os residentes em áreas urbanas e rurais economicamente deprimidas, os assentados de reforma agrária e as comunidades de ribeirinhos, agroextrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais situadas nos diferentes agroecossistemas brasileiros.

4. Diretrizes da PNAA

A PNAA ora proposta pelo CONSEA parte do pressuposto de que o papel do Estado na regulação de um sistema nacional de abastecimento deve ser recuperado e recolocado. A retomada do papel do Estado deve ser feita em novas bases, acompanhando as mudanças ocorridas na sociedade ao longo das últimas décadas, mas também se impondo como instância organizadora e reguladora das funções de abastecimento. Para tanto, os governos deverão zelar pela manutenção e modernização dos equipamentos de abastecimento, constituição e utilização de estoques de SAN, assim como de todo aparato legal necessário para que não ocorram distorções nos sistemas de abastecimento e na qualidade dos gêneros consumidos. Os estoques de SAN abrangeriam os ‘produtos de segurança alimentar’, categoria na qual se enquadrariam os produtos fundamentais no consumo alimentar da maioria da população brasileira e que, ao mesmo tempo, são relevantes enquanto fonte de renda para a agricultura familiar e têm relação com programas de desenvolvimento rural.

A PNAA conferirá prioridade aos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados à produção e comercialização dos alimentos, bem como às estratégias descentralizadas e diferenciadas conforme se refiram às realidades das regiões metropolitanas e dos pequenos e médios

municípios. Nesse sentido, a PNAA englobará ações nas diferentes esferas de governo, buscando acionar a responsabilidade federativa.

A regulação exercida pelo Estado deverá levar em conta a necessidade de intervir toda vez que os preços dos alimentos oscilarem de forma artificial e toda vez que for imposta ao consumidor a falta de alternativas de abastecimento decorrente da concentração na oferta de gêneros de primeira necessidade. Caberá ao Estado, através das suas estruturas de abastecimento, garantir também a aproximação entre a produção da agricultura familiar e dos pequenos produtores de especialidades e os consumidores, especialmente, pela promoção de sistemas públicos descentralizados constituídos de equipamentos públicos articulados e com capacidade de atuar no complexo dos sistemas agroalimentares locais e regionais.

Com vistas a fortalecer os pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos envolvidos com os alimentos e a alimentação, de modo a contribuir para reverter as iniquidades presentes em nosso padrão de desenvolvimento, a PNAA deve atuar em duas direções. De um lado, desenvolver instrumentos que se contraponham aos impactos negativos ou à exclusão de pequenos e médios empreendimentos, sobretudo os da agricultura familiar, provocada pela maior articulação entre os setores produtivos e de distribuição nos segmentos tradicionais (carnes e derivados lácteos, entre outros), a qual tem ampliado as exigências em termos de qualidade dos produtos, logística comercial e escala-diferenciação da produção.

De outro lado, os programas de abastecimento podem dar decisiva contribuição para que os pequenos e médios produtores rurais e urbanos de alimentos, bem como o varejo de pequeno porte, possam aproveitar as novas oportunidades criadas pelos processos de segmentação dos mercados e de diferenciação de produtos (produtos artesanais, orgânicos, com denominação de origem, e outros). Este desafio de “construir mercados” se coloca, principalmente, para a agricultura familiar, para a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional. Igualmente, o incentivo e o fortalecimento dos empreendimentos rurais e urbanos exigem ação estratégica para promoção e o desenvolvimento das economias cooperativas e solidárias de base familiar e comunitária.

Ao priorizar a promoção da produção e da distribuição dos alimentos por meio de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, a PNAA amplia a disponibilidade de alimentos de qualidade de modo menos custoso, aproxima a produção e o consumo, valoriza a diversidade de

hábitos alimentares, ao mesmo tempo em que estimula um conjunto de atividades econômicas com significativa capacidade de gerar oportunidades de trabalho e de renda.

A regulação pública da intermediação comercial, em especial, dos preços dos alimentos, constitui um dos focos das ações de abastecimento. O Brasil se ressentia da ação pública no tocante à esfera do atacado, incluindo a constituição de estoques de SAN, bem como na esfera do varejo, quase sempre, objeto de ação em âmbito local. O papel cumprido pela intermediação comercial no escoamento da produção e na disponibilidade dos bens requer instrumentos regulatórios que evitem que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

Os acordos comerciais internacionais, em particular, o acordo agrícola no âmbito da Organização Mundial de Comércio, participam na determinação das possibilidades da PNAA. Em consonância com as deliberações já tomadas pelo CONSEA a esse respeito, faz-se necessário garantir, tanto nos acordos multilaterais quanto nos bilaterais, a manutenção do tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e das disposições que asseguram flexibilidade para suas políticas de SAN e de desenvolvimento rural, bem como disciplinas diferenciadas para a agricultura familiar e garantias no capítulo de compras governamentais para políticas de desenvolvimento.

Um tradicional instrumento das políticas de abastecimento na esfera do atacado são as centrais de abastecimento (os entrepostos), porém, sua atuação tem se limitado à locação de espaços físicos administrados pelo poder público. A PNAA deve criar condições para que as centrais atuem, efetivamente, na regulação do comércio atacadista e no monitoramento dos fluxos de mercadorias, ao lado da geração de informações em tempo real dos volumes, preços e padrões dos produtos e da implantação de sistemas operacionais que minimizem a intermediação, como o caixa único. As centrais oferecem, também, potencialidades para alavancar projetos com caráter estruturante englobando: a) planejamento regional da produção da pequena produção familiar, inclusive a agricultura urbana e peri-urbana; b) redução das elevadas perdas e do desperdício; c) comercialização dos produtos da agricultura familiar; d) agregação de valor ao produto primário; e) melhoria de qualidade dos produtos através da rotulagem, embalagem, padronização e classificação; f) oferta de produtos saudáveis, livres de resíduos de agrotóxicos e da linha orgânica.

A localização das atividades de abastecimento alimentar obriga a adoção de um enfoque sistêmico, com a formatação de sistemas de abastecimento integrados aos sistemas de SAN propostos na LOSAN, de modo a articular os setores e esferas de governo e a sociedade civil afetos aos diversos aspectos do abastecimento alimentar. Assim, as ações relacionadas com a PNAA devem ser promovidas pelo Estado em seus diferentes níveis de intervenção (Federal, Estadual, Municipal ou dos arranjos territoriais), tendo por base uma matriz sistêmica integrada pelos diferentes órgãos envolvidos no setor e as entidades da sociedade civil, buscando-se evitar a superposição e o paralelismo de funções. Conforme estabelecido na Constituição Federal, o abastecimento alimentar é uma tarefa que deve ser compartilhada pelos entes federados. Portanto, cabe à PNAA estabelecer estímulos para que Estados e municípios adotem políticas de abastecimento e orientá-los sobre como trabalhar o abastecimento alimentar com o enfoque da SAN, nos aspectos da produção, consumo, saúde e educação.

No que se refere à esfera estadual, mencione-se a criação de programas de incentivo a implantação de equipamentos públicos de comercialização como feiras e mercado populares, bem como a revitalização de equipamentos existentes e em situação de deterioração funcional e gerencial presentes nas pequenas e médias cidades em regiões onde predomina a economia rural sustentada pela pequena produção familiar. Observa-se forte deformação nos sistemas de locais de abastecimento dominados pela lógica e o modo privado de fazê-los, sobretudo em municípios localizados em territórios rurais deprimidos como o Nordeste brasileiro. Muitas vezes estes sistemas são caracterizados por ação de grandes atacadistas de capital urbano que debilitam a produção e o consumo local de alimentos contrariando os objetivos esperados por uma PNAA, como, por exemplo, a garantia de acesso da população a alimentos saudáveis, com preço e sanidade adequada. Programas de incentivo à implantação de mercados públicos populares podem ser viabilizados a partir da cooperação entre as três esferas de governo, sendo que já existe tradição do governo federal transferir recursos para obras e reformas e as demais esferas sub-nacionais assegurarem a sua gestão e manutenção.

Os Governos Estaduais podem, também, desempenhar papel relevante no desenho de associações inter-municipais de abastecimento segundo diversos critérios (fortalecendo as já existentes, por regiões administrativas, bacias hidrográficas, etc.), administrados sob diferentes formas por um colegiado de prefeituras, produtores e consumidores, estimulando o consumo regional da produção por meio de feiras de produtores, compras institucionais (merenda, hospitais,

creches, etc. – teria escala e preço), verticalização da produção, etc. O atual Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar se veria fortalecido com a existência de tais associações. Em consonância com o anterior, os Governos Estaduais atuariam, também, na assistência técnica e extensão rural (ATER) feita em parceria com os municípios.

Quanto à esfera municipal, os programas de abastecimento são distintos segundo a dimensão populacional das localidades e o grau de complexidade das ações requeridas. No caso das cidades de grande porte e regiões metropolitanas, destacam-se as ações relacionadas com a alimentação fora do domicílio, a gestão mais complexa dos equipamentos públicos de abastecimento e a forte determinação das cadeias integradas nacionalmente. Mesmo nesses casos é possível estreitar os vínculos entre a produção agrícola e agroextrativista e a distribuição dos alimentos, porém, envolvendo produtores localizados em outros municípios (próximos ou mais distantes) através do estabelecimento de formas de cooperação entre esses municípios com a participação ativa dos atores sociais e suas entidades representativas.

Nos municípios com núcleos urbanos de pequeno e médio porte, a gestão de equipamentos públicos é menos complexa, embora não menos importante, além de eles permitirem avançar mais na perspectiva de estimular as conexões entre o abastecimento alimentar e a produção local ou regional. Trata-se de apoiar os circuitos regionais de produção e distribuição de alimentos em face dos mercados integrados nacionalmente e sob forte influência de agentes comerciais e industriais de médio e grande porte. Nesses casos, é possível fundir uma ótica descentralizada de abastecimento alimentar com a promoção do desenvolvimento rural ou territorial, com ênfase na geração de trabalho e renda para os pequenos agricultores e na valorização dos produtos regionais diferenciados.

A estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, nos casos em que ela é possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte. Esta aproximação favorece, também, outros objetivos de SAN, como a obtenção de alimentos de qualidade com menor grau de processamento e a diversificação dos hábitos de consumo. É ainda função do Estado zelar pela redução das perdas e do desperdício presentes em toda a cadeia agroalimentar e na esfera do consumo, destacando-se a esfera local no desenvolvimento de ações educativas e na implantação de bancos de alimentos.

A implantação de ações de agricultura urbana ou periurbana no entorno imediato dos núcleos urbanos atua na mesma direção. Essas experiências permitem otimizar espaços ociosos nos núcleos urbanos e em sua periferia, em geral destinados à especulação imobiliária e sujeitos à degradação

ambiental, contribuindo também com a educação alimentar, a diversificação e valorização da cultura alimentar local, o fortalecimento da agricultura de base familiar e, portanto, a inclusão social. Este é um dos aspectos que oferecem um ponto de contato entre ações locais de SAN e as estratégias expressas nos Planos Diretores dos municípios acima de 20.000 habitantes que passaram a abranger as respectivas áreas rurais.

A PNAA que ultrapasse os limites da visão convencional de satisfazer as necessidades do consumo capaz de se expressar no mercado, deverá conferir atenção especial aos segmentos da população com dificuldades de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, em função de suas precárias condições de trabalho ou do desemprego, ou devido a outros fatores que as levam a serem vulneráveis à fome ou à má-alimentação. Essa também é uma questão de acesso aos alimentos que requer ações combinadas de geração de trabalho e renda ou de transferência de renda com ações de abastecimento e de garantia de acesso aos alimentos.

O chamado mercado institucional engloba as compras governamentais de alimentos para programas e organismos públicos como a alimentação escolar, a distribuição de alimentos, etc. A alimentação escolar tem papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população, sendo crescente a articulação dessas compras com a pequena produção regional diferenciada. Nesse sentido, deve haver uma adequação da legislação referente às compras institucionais que permita sua articulação com o fornecimento pela agricultura familiar, desse modo, estimulando o desenvolvimento local dos territórios onde ocorrem as compras. Destaca-se, também, a gestão de equipamentos públicos de abastecimento (como sacolões, varejões, feiras-livres e feiras de produtores, etc.) de forma coordenada com intervenções em áreas de concentração de população de baixa renda.

Há ações de abastecimento que demandam a concessão de subsídios públicos, porém, com uma elevada relação benefício-custo quando se compara os custos dos organismos de abastecimento com o ganho propiciado à população pelos impactos dos programas e dos equipamentos públicos sobre os preços e a qualidade dos alimentos comercializados.

As diretrizes da PNAA, ao serem formuladas e implementadas de forma descentralizada nas diferentes realidades sócio-territoriais das unidades da federação, exige dos gestores públicos habilidade para manejar programas multi-setoriais e gerir uma rede operacional de SAN atuando na produção, comercialização, beneficiamento e consumo de alimentos. Para constituir tais redes operacionais, a realidade econômica e social brasileira requer dos Sistemas de SAN, em particular

dos sistemas públicos municipais de abastecimento, ação política, concertação e controle social para promover regulação e ordenamento dos interesses privados controladores do negócio alimentar que exclui a muitos do direito humano à alimentação adequada. Para tanto, a PNAA deve buscar garantir instâncias permanentes de formação de gestores municipais de SAN, bem como de intercâmbio de práticas e modos de gestão, atuando de forma coordenada com programas como os geridos pela Secretaria Nacional de SAN/MDS voltados para a promoção de sistemas de SAN operando diretamente com os municípios.

Os sistemas municipais de SAN devem guardar coerência política e programática com o Sistema Nacional de SAN, previsto no Projeto de Lei Orgânica da SAN construído pelo CONSEA com base nas diretrizes da II Conferência Nacional de SAN e encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional. Para os municípios esta não é uma tarefa de baixa complexidade, porém, este é um papel posto para a Câmara Interministerial de SAN, prevista na referida Lei Orgânica.

Para finalizar, sintetiza-se os desafios a serem enfrentados pelas políticas de abastecimento alimentar conforme consta nos documentos da II CNSAN:

a) assumir a política de SAN como estratégia, por meio da incorporação da noção de SAN pelos agentes de abastecimento com a amplitude aqui sugerida e viando a construção de sistemas integrados de abastecimento;

b) regulação pública dos mercados de alimentos e construção de um modelo socialmente justo, com investimento público para o fortalecimento dos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, através de políticas diferenciadas que estimulem a ação em redes de cooperação, assim como o estabelecimento de legislação que iniba a alta concentração de mercado, a instalação de grandes lojas em perímetros urbanos e evite o impacto econômico com repercussão social negativa;

c) gestão dos equipamentos públicos de abastecimento, (re)criando e revitalizando espaços e equipamentos públicos de comercialização direta da produção dos empreendimentos cooperativos da pequena e média produção rural, peri-urbana e urbana, bem como buscando promover impactos reais sobre a qualidade dos produtos e formação dos preços praticados no varejo privado, com clara definição dos objetivos e dos beneficiários, transparência, sustentabilidade e construção de parcerias com associações, agentes privados e instituições;

d) financiamento dos programas de abastecimento visando garantir sua sustentabilidade, preferencialmente, por meio da auto-sustentação dos programas, porém, concedendo subsídios

públicos sempre que necessário para assegurar o direito universal à alimentação adequada e saudável;

e) adequação dos serviços de inspeção e vigilância sanitária, revisando as atribuições, estrutura e forma de atuação desses serviços, adequando a legislação no tocante à agroindústria familiar e aos produtos artesanais ou diferenciados e para a circulação da produção oriunda da agricultura familiar e da reforma agrária, com a criação de um sistema único de vigilância sanitária que integre os três entes federados e supere as barreiras de consumo hoje impostas pela restrição de trânsito intermunicipal e interestadual a produtos próprios para o consumo, bem como capacitando os responsáveis por esses serviços para que garantam segurança aos consumidores e atuem na promoção e orientação dos pequenos produtores de alimentos;

d) participação e controle social dos programas de abastecimento, conferindo importância para a participação dos agricultores e do pequeno comércio (permissionários de equipamentos públicos), bem como dos consumidores e dos beneficiários de programas, como o de alimentação escolar (conselhos escolares) e de restaurantes populares (associação de usuários).

5. Marco institucional, ações e programas prioritários

O Governo Federal deve ter um órgão coordenador e executor da PNAA que assegure a inter-setorialidade requerida pelo enfoque da SAN, articule as ações e programas nas três esferas de governo e integre as entidades da sociedade civil. Recomenda-se que a institucionalização da PNAA seja feita de modo gradual, iniciando pela aglutinação dos setores diretamente implicados nas ações propostas (MAPA/CONAB, MDS/SESA e MDA/SAF) e tendo como perspectiva a inserção da PNAA no Sistema Nacional de SAN, em consonância com o Projeto de Lei Orgânica da SAN em tramitação no Congresso Nacional. Lembra-se que o referido Projeto de Lei prevê a instituição de uma Câmara Interministerial de SAN que, se aprovada e constituída, deverá cumprir papel relevante na coordenação da PNAA.

Recomenda-se, ainda, o início imediato da implementação da PNAA por meio de ações e programas prioritários em diversas áreas abrangidas pelo enfoque de abastecimento alimentar proposto no presente documento, conforme discriminado a seguir.

5.1. Ações relacionadas com a produção

Uma PNAA promove a produção interna de alimentos, buscando estimular as formas de produção correspondentes às diretrizes da política. Nesse caso, ganham destaque as várias formas de agricultura familiar, priorizando a agricultura orgânica e os modelos agroecológicos, bem como a agroindústria e a produção artesanal familiar e os produtos diferenciados de empreendimentos urbanos e rurais². As formas de produção associativa, cooperativa e solidária que viabilizam o modo de produção familiar na agricultura merecem igualmente destaque da PNAA. Os instrumentos de estímulo e promoção desse modelo de produção englobam o assentamento de famílias sem terra pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, o crédito rural agrícola, e projetos de agregação de valor e de agroindustrialização, a assistência técnica e extensão rural e a pesquisa voltada aos interesses da soberania alimentar.

Desde logo, recomenda-se a criação de uma modalidade de crédito no âmbito do PRONAF para o financiamento da comercialização dos assentados em projetos de reforma agrária e dos agricultores familiares, estimulando ações de comercialização conjugadas com as já realizadas de produção que fortaleçam a comercialização de produtos agroecológicos e a alimentação saudável.

5.2. Ações relacionadas com a distribuição

As ações relacionadas com a esfera da distribuição devem ter como perspectiva a valorização de produtos orgânicos e naturais e próprios para uma alimentação saudável e o fortalecimento de processos de comercialização, envolvendo estratégias diferenciadas que aproximem produtores e consumidores e reduzam a escala de intermediação, segundo as características presentes nos espaços de intervenção e os processos já em curso que devam ser estimulados. Essa perspectiva se materializa nas seguintes linhas de atuação:

- a) ampliar e dar regularidade à disponibilização de recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, avançando na direção da implementação de projetos integrados;
- b) enfrentar as atuais deficiências no que se refere à armazenagem dos bens oriundos da pequena e média produção, nos seus vários tipos (grãos, resfriados, frutas, etc.) e de forma descentralizada;

² Apesar de não integrarem, diretamente, uma política de abastecimento alimentar, a PNAA deve ter em conta os produtos rurais não-alimentares pelo seu papel na geração de renda para as famílias rurais, para o meio ambiente e para as mulheres.

- c) iniciar um programa de revitalização das centrais de abastecimento, incluindo a constituição de um sistema integrado que oriente suas ações;
- d) desenvolver instrumentos de regulação do atacado por meio da garantia de preços e formação de estoques.
- e) apoiar, estimular e promover as formas diferenciadas do pequeno e médio varejo, incluindo a constituição de redes de cooperação, bem como assegurar o investimento em equipamentos públicos locais de abastecimento e apoiar sua gestão;
- f) garantir espaços públicos e estabelecimentos comerciais para comercialização da produção agro-familiar a preços regulados;
- g) ampliar as oportunidades de ingresso de produtos familiares e diferenciados na chamada grande distribuição, com a implantação de gôndolas e quiosques da agricultura familiar;

5.3. Ações relacionadas com o consumo

As ações dirigidas para o consumo alimentar terão como orientação principal a promoção da alimentação adequada e saudável e do consumo solidário e sustentável. Considerando o enfoque da PNAA sobre os alimentos e a alimentação, a esfera do consumo implica ir além do campo de atuação das políticas convencionais de abastecimento focalizadas apenas nos alimentos ou nos bens físicos, de modo a englobar a alimentação, ou seja, o modo como os indivíduos e as famílias se apropriam dos alimentos. Nesses termos, estariam incluídas ações nas seguintes áreas:

- a) alimentação escolar, priorizando o foco territorial e a implementação de ações convergentes com a promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento local;
- b) rede de equipamentos públicos e populares de refeições coletivas para assegurar o direito de acesso diário a uma refeição saudável, priorizando a implementação de restaurantes públicos populares em municípios de grande porte e em áreas urbanas metropolitanas;
- c) abastecimento alimentar das entidades componentes de rede de promoção e proteção social do Sistema Único de Assistência Social (creches, asilos, Casa das Famílias), de modo combinado com a geração de trabalho e renda por meio de programas federais de compras de alimentos (PAA) e dos sistemas de compras estaduais e municipais;
- d) sistema de inspeção e fiscalização sanitária, aperfeiçoando o sistema atual na direção de implantar um sistema integrado e unificado de inspeção e controle sanitário de alimentos, assegurando a participação social nas três esferas de governo;

- e) pesquisas de preços no varejo, divulgando-as para a população por meio dos canais institucionais (escolas, postos de saúde, igrejas, etc.)
- f) educação alimentar e nutricional por meio de ações articuladas com os equipamentos públicos de abastecimento, a alimentação escolar e os equipamentos populares de refeições coletivas.

5.4. Mobilização e participação social e cidadania

Os componentes de mobilização e participação social e de cidadania se manifestam, entre outros, nas seguintes iniciativas:

- a) ações cidadãs dirigidas para assegurar o consumo alimentar dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade;
- b) promoção das redes populares solidárias relacionadas com alimentos e alimentação;
- c) participação dos consumidores e suas entidades nos espaços de formulação e implementação das ações e programas de abastecimento;
- d) incorporação dos conselhos relacionados com a produção e acesso aos alimentos (SAN, desenvolvimento rural, alimentação escolar, etc.) entre as instâncias envolvidas na formulação e implementação das ações e programas de abastecimento.

Brasília, 19 de dezembro de 2005.


Francisco Menezes
Presidente do CONSEA