



00100-180038/2017-23
Junta-se ao processo do PLC (E/S/104)
nº 104, de 2017. 00051.000255/2017-23

Em 13/11/2017

Senado Federal
Comissão de Assuntos Econômicos

Senador Cidinho

Santos

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Palácio do Planalto, Anexo I, Ala A, Térreo, Sala C2, Brasília, DF, CEP 70.150-900
61 3411-2747 secret.consea@presidencia.gov.br
www.presidencia.gov.br/consea

Ofício-SEI nº 167/2017/CONSEA

Brasília, 20 de novembro de 2017.

A Sua Excelência o Senhor

EUNÍCIO OLIVEIRA

Senador da República

Presidente do Senado Federal

Assunto: **Posicionamento do Consea sobre o PLC 104/2017 que institui a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos (Psefsa).**

Senhor Presidente,

1. Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos em anexo a Nota Técnica nº 03/2017 que manifesta o posicionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 104/2017 que institui a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos (Psefsa).
2. Solicitamos de Vossa Excelência a inclusão da mencionada Nota Técnica como documento de subsídio ao processo legislativo do projeto de lei em questão.
3. Estamos à disposição para quaisquer diálogos e esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

ELISABETTA RECINE

Presidenta do Consea



Documento assinado eletronicamente por **Elisabetta Recine, Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, em 27/11/2017, às 20:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0393413** e o código CRC **8154F49D** no site: https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00051.000255/2017-23

SEI nº 0393413

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Nota Técnica nº 3/2017/CONSEA

Brasília, 27 de novembro de 2017.

ASSUNTO: Posicionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 104/2017 que institui a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos (Pefsa).

I. PROPÓSITO:

1. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão consultivo e de assessoramento da Presidência da República, vem, por meio desta Nota Técnica, manifestar seu posicionamento quanto ao PLC 104/2017, originário na Câmara dos Deputados como PL 6867/2013, por iniciativa do Deputado Federal Arnaldo Jardim (PPS-SP), que cria a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos (Pefsa).
2. O projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara Federal dos Deputados, em caráter conclusivo, e foi enviado para apreciação do Senado Federal, onde foi identificado como PLC 104/2017.
3. O propósito da presente Nota Técnica é apresentar razões e justificativas que sustentam o posicionamento contrário do Consea, ao PLC 104/2017.

II. JUSTIFICATIVAS:

4. Inicialmente, é fundamental destacar a trajetória brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional que vem sendo construída ao longo de décadas, com a participação ativa e informada da sociedade civil, sob a primazia da alimentação adequada e saudável como um direito humano. A agenda que o Consea defende está ancorada por paradigmas que promovem os sistemas locais de produção e consumo de alimentos saudáveis *in natura* ou minimamente processados, baseados na agricultura familiar e camponesa a partir de sistemas agroecológicos e que respeitam a sociobiodiversidade; que articulam conhecimentos tradicionais e técnicos e que consideram as especificidades dos biomas e sua base genética; que utilizam de maneira sustentável os insumos e as fontes de energia disponíveis localmente e que contemplam as especificidades culturais, sociais, de gênero e da sociedade pluriétnica brasileira.
5. A partir da aprovação da Lei 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, está implementado um sistema de governança que articula um conjunto de políticas e programas para o combate à fome e à pobreza e promoção da alimentação adequada e saudável, no Brasil. Esta lei criou um sistema público, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com o objetivo de criar as condições mínimas para que o Estado brasileiro garanta o direito constitucional à alimentação adequada, de todas as pessoas que vivem em território nacional. O Sisan está para o direito à alimentação, no mesmo nível do ordenamento constitucional que está o SUS para assegurar o direito à saúde, assim como o SUAS está para o direito à assistência e proteção social. Em 2010 foi publicado o Decreto 7272/2010 que estabeleceu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Pnsan). Um dos principais instrumentos de governo decorrente desta política é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), que já vigora na sua segunda edição, com vigência entre 2016 e 2019. O I Plansan que vigorou de 2012 a 2015 teve uma execução financeira (empenho liquidado) de um total de R\$302,92 bilhões.
6. O 2º Plansan 2016-2019 é composto por 09 desafios, 121 metas e 99 ações relacionadas, com o orçamento de aproximadamente R\$ 100 bilhões para o ano de 2017. O Plano foi debatido e



aprovado na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) envolvendo os 20 ministérios que a compõe e com a participação da sociedade civil, representada no Consea.

7. Entre as políticas públicas que formam a base da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Pnsan) destacam-se o Programa Bolsa Família, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dentre outros programas direcionados a grupos populacionais em situação de pobreza. A adoção dessas políticas públicas, associada ao aumento das taxas de crescimento econômico, ao crescimento do emprego formal, à valorização do salário mínimo e ao fortalecimento da agricultura familiar geraram resultados concretos no aumento do acesso à alimentação. Esta articulação e ações implementadas no país tiveram papel fundamental na saída do Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO, em 2014.
8. A Lei 11.346/2006 disciplinou também um mecanismo formal de participação social nas políticas públicas com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, órgão colegiado composto por representantes da sociedade civil e do governo que assessoram a Presidência da República, nos assuntos afetos às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, além de monitorar as ações do Executivo, Legislativo e Judiciário que promovem e/ou violam o direito humano à alimentação adequada.
9. A partir destas questões preliminares, passamos à análise do PLC 104/2017. O inteiro teor do mencionado projeto de lei causou estranheza às organizações, movimentos e setores da sociedade brasileira que integram o Consea, principalmente porque apresenta a proposta de uma “Política Nacional de Erradicação da Fome...” que parece não considerar os princípios e a governança previstos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, mencionada no item 5 acima, e ainda utilizando-se de conceitos e diretrizes contraditórios aos desta lei. Para o Consea, o texto do PLC 104/2017 denota desconhecimento da implementação do Sisan e total desconsideração com as políticas públicas vigentes, no campo da segurança alimentar e nutricional. Ao invés de propostas que visem ao aprimoramento e fortalecimento das políticas em curso, o PLC 104/2017 apresenta uma nova “política de erradicação da fome” sem qualquer debate com os atuais gestores de políticas de segurança alimentar e nutricional, ou com a sociedade civil brasileira, historicamente comprometida com o tema.
10. O PLC 104/2017 adota um conceito para “segurança alimentar” reduzido e extemporâneo, comumente utilizado nas décadas de 60-70. No Brasil, foi pactuado pela sociedade civil e representantes governamentais, por ocasião da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, e posteriormente disciplinado pela Lei 11.346/2006 o seguinte conceito: “Artigo 3º: A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. No PLC 104/2017, a definição de “segurança alimentar” não apresenta os atributos essenciais já conquistados no país tais como o alimento saudável e adequado, promotor da saúde e as dimensões da diversidade alimentar, cultura e da sustentabilidade.
11. A adoção de um conceito restrito e já superado e que desconsidera os princípios que orientam as atuais políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, implica em ações que podem violar o direito humano à alimentação adequada, além de incorrerem no erro de poderem gerar situações de dualismo e desperdício de recursos públicos. Para combater a fome a partir de práticas que respeitem e promovam o direito humano à alimentação adequada não basta disponibilizar nutrientes ou aportes calóricos diários às pessoas ou assegurar a ‘segurança alimentar’ entendida como acesso a qualquer tipo de alimento ou substância alimentícia, como dispõe o projeto em tela. O direito humano à alimentação só se realiza quando pelo menos duas de suas dimensões indivisíveis ocorrem: 1) o direito de estar livre da fome e 2) o direito à uma alimentação saudável e adequada realizada, preferencialmente, a partir da produção ou aquisição de alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade suficientes, sem quaisquer interrupções, em correspondência às tradições culturais e sociais da população e ainda livre do medo de passar fome a qualquer tempo. As ações de provimento de alimentos são uma obrigação do Estado sempre que existir extrema vulnerabilidade social, emergências e catástrofes, guerras e outros fenômenos naturais inesperados

que restrinjam o abastecimento alimentar e devem, a qualquer tempo, serem consideradas emergenciais, transitórias e ofertadas a partir dos princípios da dignidade humana.

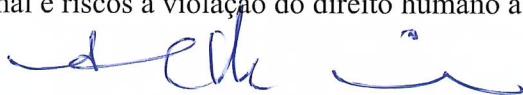
12. A conceituação de ‘alimento’ conforme disposto no PLC 104/2017 é totalmente contraditória ao que o Consea entende e defende como alimento ou ‘comida de verdade’ e este é um ponto crucial da discordância do Consea com o projeto: “toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou em qualquer outra forma adequada, destinada a fornecer ao organismo humano os elementos necessários à sua formação, manutenção e desenvolvimento”. Este conceito adotado pelo PLC 104/2017 parece substituir o alimento e da alimentação dimensões essenciais e definidoras, expressas nas formas de preparo, escolha e consumo dos alimentos. As pessoas, os grupos e as nações se definem historicamente por sua cultura alimentar.
13. O alimento não é “substância ou mistura de substâncias”. Alimento é a ‘comida de verdade’ caracterizada por alimentos *in natura* e minimamente processados, em detrimento dos alimentos ultraprocessados. A comida de verdade precisa ser de livre escolha, acessível, física e financeiramente, aproximando a produção do consumo. Deve atender as necessidades alimentares especiais e promover hábitos alimentares saudáveis no campo, na floresta e na cidade. Comida de verdade é produzida sem venenos, sem processamento industrial, pela agricultura familiar e com base agroecológica. É livre de agrotóxicos, conservantes, corantes, transgênicos e de todos os tipos de contaminantes. Comida de verdade é aquela que respeita os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade. É aquela que erradica a fome, conserva a natureza e promove a saúde e a paz entre os povos.
14. O PLC 104/2017 apresenta como um de seus objetivos a “promoção da função social do alimento” dando a entender que esta ‘função social’ só ocorre quando a destinação final do ‘alimento’ chegar ao consumo humano, mesmo que para isso sejam submetidos a “beneficiamento ou processamento adequados”. No seu artigo 3º inciso 2º está dito que “Para garantir o cumprimento de sua função social, o alimento considerado pela legislação vigente como apto ao consumo humano deve ser submetido a técnicas adequadas de beneficiamento ou de processamento”. Logo, para cumprir sua função social, os ‘alimentos’, obrigatoriamente, teriam que passar por um processamento (transformação industrial), resultando em alimentos processados ou ultraprocessados. Tal concepção contraria os princípios de uma alimentação adequada e saudável, expressos no Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) e defendidos pelo Consea, que define que a alimentação saudável é aquela baseada em alimentos *in natura* ou minimamente processados, quanto mais frescos e produzidos localmente melhor, visando sempre a promoção da saúde e promovendo um sistema alimentar socialmente, culturalmente e ambientalmente sustentável.
15. Assim, entendemos que o PLC 104/2017 não promove qualquer “função social” dos alimentos e que suas propostas, em verdade, criam apenas as condições para a industrialização e processamento de alimentos a serem distribuídos em programas de combate à fome, medidas estas que colidem frontalmente com as leis e políticas vigentes, além de ferir instrumentos e normas internacionais, constitucionais, legais e administrativas que dispõem sobre alimentação como um direito humano. Lembra-se, aqui, que o Brasil, há décadas, abandonou programas sociais de larga distribuição de alimentos, após a compreensão de que este é um paradigma assistencialista já superado com a adoção de programas de transferência direta de renda e outras políticas inclusivas de combate à fome e à pobreza. Ressalvas devem ser feitas para ações como o Programa Nacional de Alimentação Escolar que articula o provimento de alimentação na escola com ações de educação alimentar e nutricional e outras modalidades de distribuição de alimentos que aproximam a produção do consumo, como o PAA. Reiteramos que, ações de provimento na perspectiva de doação de alimentos, só devem ser feitas em situação específicas e pontuais, como medida emergencial e transitória. A liberdade e a dignidade nas escolhas alimentares não podem ser restringidas em nenhuma circunstância, o que inclui o direito de adquirir e/ou produzir, preparar, degustar e saborear o alimento de preferência, a comida de verdade.

III. CONCLUSÃO

19. O direito à alimentação adequada previsto no artigo 6º da Constituição Federal considera diversos atributos e dimensões para além do que garantir uma ingestão mínima de nutrientes *per capita* ou propor políticas de distribuição de alimentos. O direito humano à alimentação adequada só se realiza

quando, além de estarem livres da fome e da desnutrição, os brasileiros e brasileiras tiverem garantidos todos os seus direitos humanos.

20. A fome que persiste no Brasil é fruto das históricas e profundas injustiças e desigualdades sociais. É fruto de um sistema que exclui pessoas, que concentra e dificulta o acesso à terra para quem quer produzir alimentos, que não redistribui a renda equitativamente e que não promove oportunidades para todos e todas. Os segmentos sociais, atualmente, mais vulneráveis à fome e à pobreza são os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, muitos destes vivendo em extrema pobreza em áreas rurais, comunidades localizadas em nas grandes cidades, brasileiros e brasileiras que não tem seus direitos humanos garantidos. A erradicação da fome se faz prioritariamente com o combate à pobreza, com a garantia de acesso às políticas públicas e a adoção de políticas públicas estruturantes com inclusão social.
21. Considerando que comida de verdade é o alimento saudável produzido de forma sustentável e que garante o direito à alimentação, promove hábitos alimentares saudáveis, não está sujeito a interesses de mercado e que respeita o vínculo das pessoas com o alimento em sua forma natural, a sociedade civil brasileira representada no **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)** se posiciona de forma contrária ao inteiro teor do PLC 104/2017 recomendando a rejeição do projeto por representar uma ameaça a todos os avanços já alcançados no campo da segurança alimentar e nutricional e riscos à violação do direito humano à alimentação adequada.



ELISABETTA RECINE

Presidenta



Documento assinado eletronicamente por **Elisabetta Recine, Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, em 27/11/2017, às 20:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0406256** e o código CRC **65291B19** no site:
https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00051.000254/2017-89

SEI nº 0406256

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 12 de dezembro de 2017.

Senhora Elisabetta Recine, Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República,

Acuso recebimento, nesta Secretaria-Geral da Mesa, do Ofício-SEI nº 167/2017/CONSEA, de Vossa Senhoria, encaminhado pela Presidência do Senado Federal. Cabe-nos informar que sua manifestação foi remetida à **Comissão de Assuntos Econômicos** do Senado Federal para juntada ao Projeto de Lei da Câmara nº 104, de 2017, que *“Institui e estabelece diretrizes para a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos (Pefsa), fundamentada em uma sociedade fraterna, justa e solidária.”*.

Atenciosamente,


Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa

