

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 800, de 2024, do Senador Jader Barbalho, que altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, para incluir o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH entre os critérios de classificação de municípios na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-PNSAN.

Relator: Senador **CHICO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob apreciação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CDR) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 800, de 2024, de autoria do Senador Jader Barbalho, que altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, para incluir o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH entre os critérios de classificação de municípios na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-PNSAN.

Com dois artigos, o art. 1º desta Proposição acrescenta um § 5º ao art. 7º da Lei nº 11.346, de 2006, estabelecendo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH como critério a ser considerado para participação no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O art. 2º trata da cláusula de vigência da futura lei.

O autor da Proposição, em sua Justificação, destaca a importância da alimentação como um dos principais determinantes da saúde e um direito fundamental de todas as pessoas. Afirma que, embora a área de saúde tenha



assumido historicamente a questão da nutrição, para garantir a segurança alimentar se tornaram necessárias políticas públicas mais abrangentes, como a criação do SISAN, em 2006, um sistema de gestão intersetorial e participativa que articula os três níveis de governo, bem como a PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O autor relembra que uma das diretrizes da PNSAN é promover o acesso universal à alimentação adequada, priorizando famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, afirmando que estudos demonstram que municípios com baixo IDH enfrentam altos índices de desnutrição e insegurança alimentar. Ademais, na Justificação, se argumenta que o IDH já seria utilizado como referência para direcionar recursos para projetos de cooperação internacional e iniciativas sociais, de modo que incluí-lo como critério na classificação da PNSAN seria justificável, pois direcionaria recursos para municípios com menor desenvolvimento e maior carência de segurança alimentar e nutricional.

A Proposição tem designação para tramitação nesta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária – CRA. Trata-se de tramitação em decisão terminativa, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, do Regimento Interno.

Foi recebida a Emenda 1-T do Senador Mecias de Jesus no prazo regulamentar. Tal emenda altera o art. 1º deste PL nº 800, de 2024, mantendo o acréscimo do § 5º ao art. 7º da Lei nº 11.346, de 2006, mas acrescentando um segundo parágrafo ao art. 4º da mesma lei, para que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM seja utilizado como critério para priorizar as políticas para a ampliação das condições de acesso aos alimentos, de modo a priorizar os municípios com menor índice de desenvolvimento.

II – ANÁLISE

O inciso IV do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece a competência da CRA para opinar em assuntos relacionados à segurança alimentar.

A Proposição não encontra óbice constitucional, estando de acordo com o art. 6º da Constituição Federal (CF) que determina que a alimentação é um dos direitos sociais que devem ser assegurados, na forma determinada por ela. Se coaduna também com seu art. 3º, que afirma que a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos da República Federativa



do Brasil. Ainda, há que se mencionar que não se trata de matéria vedada à iniciativa parlamentar, visto que não se inclui entre os temas de iniciativa privativa do Presidente da República, estabelecidos no art. 61 da CF.

Ademais, a Proposição apresenta abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade, bem como inova no ordenamento jurídico.

Sobre o mérito deste Projeto de Lei, é importante mencionar, inicialmente, que é positivo que a legislação oriente critérios objetivos para a priorização das atividades do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este Poder Legislativo, qual legítimo representante dos diferentes setores da sociedade e das diferentes unidades da Federação, ao dar uma orientação segura para que os técnicos da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desenvolvam suas atividades, protegerá as ações destes profissionais da gestão pública, aumentando a estabilidade das políticas de segurança alimentar da população.

Sobre o indicador escolhido pela Proposição, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, há que se reconhecer que a decisão é louvável e merece elogios desta Comissão. Trata-se de uma evolução dos indicadores iniciais dos programas sociais de gerações anteriores que utilizavam somente a renda per capita como balizador das prioridades nas atividades dos projetos de desenvolvimento. A renda per capita era um indicador muito limitado que por vezes dava a impressão de que um município com várias pessoas em situação de vulnerabilidade social estava em uma boa condição, simplesmente porque havia ali umas poucas pessoas em situação muito abastada que elevavam a média de renda, sem que isso refletisse na maioria da população. De forma distinta, o IDH é um indicador mais amplo, que inclui dados sobre educação, natalidade e mortalidade, de modo que capta muito melhor as condições de um cidadão médio de um determinado município, descortinando de forma mais clara suas vulnerabilidades.

Além da sugestão do autor da Proposição, de uso do IDH na representação do SISAN, foi apresentada emenda específica que trata de uso do IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, para priorizar ações de ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização. Neste sentido, a escolha pelo autor da Emenda 1-T do IDHM também é conveniente, pois se trata de indicador que, ademais de considerar as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade,



educação e renda –, vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais.

Todavia, em que pese a acertada iniciativa inserida na Proposição e na Emenda 1-T, há que se fazer uma avaliação sobre os indicadores existentes no país, especialmente no que concerne à segurança alimentar e nutricional. Neste sentido, embora o IDH e o IDHM possam trazer informações relevantes, há outras fontes que não podem ser desconsideradas, sob pena de descarte de dados mais ligados diretamente à questão da própria segurança alimentar e nutricional. Aliás, importante mencionar que esses indicadores, o IDH e o IDHM não são produzidos pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo resultado de parcerias entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP). O IBGE, por sua vez, possui indicadores específicos sobre segurança alimentar que são incluídos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), entre outros, os quais não podem ser excluídos de uma análise abrangente.

Portanto, fica claro que a iniciativa da Proposição de fortalecer o SISAN é meritória e pode contar com o apoio desta Comissão e desta Casa. Trata-se de um grande avanço, ao deixar estabelecida na legislação a importância de orientar a representação no SISAN, bem como as suas políticas, por uma visão territorial, baseada em dados e com visibilidade para as áreas com maior carência. No entanto, cabe aqui nesta Comissão um aperfeiçoamento no sentido de incluir não somente o IDH e o IDHM como indicadores de referência, mas também indicadores produzidos pelo IBGE, e demais fontes, que possam servir de medidores da segurança alimentar e nutricional.

III – VOTO

Pelas razões expostas, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 800, de 2024, bem como pelo acatamento da Emenda 1-T na forma da seguinte emenda:



EMENDA Nº - CRA

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 800, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, o art. 4º passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo segundo, numerando-se o parágrafo único para primeiro, e o art. 7º passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo quinto:

“Art. 4º

§ 1º

§ 2º Para fins de que trata o inciso I deste artigo, serão utilizados indicadores de segurança alimentar e nutricional aferidos em pesquisas oficiais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com base em dados dos cadastros administrativos de políticas e programas sociais, sem prejuízo do uso complementar de outras fontes de informação, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.” (NR)

“Art. 7º

§ 5º Como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada, os critérios de que trata o § 1º deste artigo serão determinados com base em indicadores de segurança alimentar e nutricional aferidos em pesquisas oficiais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com base em dados dos cadastros administrativos de políticas e programas sociais, sem prejuízo do uso complementar de outras fontes de informação, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.

.....” (NR)

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Chico Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9909203006>