

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 119, DE 2000

Institui o Programa Nacional de Segurança Alimentar e dá outras providências.

Autora: Deputada Celcita Pinheiro

Relatora: Deputada Almerinda de Carvalho

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar acima ementado, de autoria da Deputada Celcita Pinheiro, institui o Programa Nacional de Segurança Alimentar, que tem por objetivo promover ações que possibilitem o acesso de todos os brasileiros aos alimentos, em quantidade e qualidade suficientes para suprir suas necessidades nutricionais básicas diárias.

Para o alcance dos seus objetivos, o Governo Federal, mediante o órgão gestor, procederá a aquisição de alimentos essenciais e os revenderá ou distribuirá às pessoas carentes, priorizando nessa aquisição os alimentos provenientes de estoques públicos.

O Programa Nacional de Segurança Alimentar poderá absorver outros programas que tenham finalidade semelhante.

Para a distribuição de alimentos, haverá que ser comprovada a carência dos beneficiários e ter contrapartida na forma de serviços comunitários.

Comissões Municipais serão constituídas para gerir o Programa no âmbito municipal, realizando a seleção dos beneficiários, conduzindo o processo de distribuição de alimentos e prestando contas ao órgão gestor nacional. Essas comissões serão integradas por um mínimo de dez e um máximo de quinze pessoas e, pelo menos, cinquenta por cento de seus membros serão de representantes de organizações não-governamentais.

O Programa Nacional de Segurança Alimentar contará com um Conselho Gestor, criado pelo Poder Executivo e constituído por representantes do Poder Público e de entidades civis não-governamentais representativas dos beneficiários. Caberá ao Conselho Gestor definir os critérios de aquisição, revenda e distribuição de alimentos; o montante da subvenção económica, em caso de revenda; as formas de contraprestação de serviços à comunidade; os municípios a serem atendidos de forma regular ou de forma excepcional e os mecanismos de acompanhamento e avaliação.

O Projeto estabelece que os recursos financeiros do Programa serão provenientes de dotações orçamentárias; repasses de recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; contribuição social de intervenção no domínio económico, de 5% sobre o valor das importações de bebidas alcoólicas, produtos fumígenos, cosméticos e outros bens considerados supérfluos; contribuições, doações, legados, financiamentos e recursos de outras origens; e retorno de aplicações financeiras.

Justifica a Autora do Projeto que os esforços até hoje realizados no sentido de compensar as deficiências nutricionais dos segmentos populacionais que vivem abaixo da "linha de pobreza" sofrem grandes descontinuidades e limitações decorrentes de cortes nas dotações orçamentárias, as quais ocorrem como forma de superar dificuldades na esfera macroeconómica. A iniciativa deste Projeto surgiu dos debates no âmbito da CPI sobre desperdício de alimentos, a qual a Autora presidiu, e tem o objetivo de assegurar uma política permanente de segurança alimentar.

O Projeto foi distribuído para ser apreciado pelas Comissões de Seguridade Social e Família, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação.

II - VOTO DO RELATOR

É indubitável que a Proposição ora sob análise denota a grande sensibilidade da Autora para as questões sociais, pois trata de um tema da mais alta relevância e prioridade nacionais: o combate à fome e à desnutrição em nosso País.

Mensurar o tamanho da fome no Brasil e, por conseguinte, o contingente populacional que deve ser alvo dos programas de distribuição de alimentos é tarefa complexa e sujeita a diversas interpretações e resultados, a depender dos critérios e instrumentos adotados. No entanto, existem estimativas que permitem dimensionar, ainda que de forma limitada e sujeita a vieses, a magnitude desse problema. O Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF realizado no período de 1974/75 apontou que 42% das famílias, à época de realização do levantamento, consumiam menos calorias que o necessário.

Estima-se que 46 milhões de brasileiros não têm renda suficiente para garantir uma alimentação satisfatória. A maioria dessas pessoas está concentrada nas pequenas e médias cidades e nas áreas rurais. Dados do IBGE mostram que, no período de 1995 a 2001, houve um crescimento anual de 6,7% da população pobre, o que, certamente, tem repercussões sobre a alimentação.

Esses dados, por si só, já sinalizam para a importância e a urgência de se adotarem medidas que, de fato, contribuam para eliminar a fome e os problemas decorrentes de uma má nutrição. Daí considerarmos de extrema relevância a matéria tratada pelo Projeto de Lei Complementar ora sob análise.

O Programa Nacional de Segurança Alimentar proposto sustenta-se numa linha de atuação voltada para a garantia do acesso da população socialmente carente aos alimentos. Para tanto, estabelece algumas normas sobre a aquisição de alimentos por parte do Poder Público para serem distribuídos ou revendidos a baixos preços.

Consideramos bastante positivas algumas medidas adotadas, como a de vincular a distribuição de alimentos à contrapartida de

prestação de serviços comunitários pela população assistida. Apesar de o Projeto não definir claramente o tipo de contrapartida, há espaço para a vinculação dos beneficiários a atividades que contribuam para a sua autonomia e para a ruptura da dependência aos programas assistenciais governamentais.

Queremos destacar, ainda, como bastante meritória, a concepção do programa em bases democráticas e sob controle social. A previsão de conselhos com a participação da sociedade civil organizada é uma medida que permite o acompanhamento judicioso da aplicação dos recursos por parte da sociedade e garante a sua participação nas decisões sobre a aplicação mesma desses recursos.

No entanto, é preciso ter em mente que uma verdadeira política de segurança alimentar, para ter algum sucesso, não pode estar centrada exclusivamente em programas de distribuição de alimentos. Ainda que eles sejam extremamente necessários, dada a situação emergencial em que vivem algumas populações socialmente em risco, não se pode circunscrever um programa de segurança alimentar a ações desse tipo.

Além da dimensão assistencial, da qual não se pode prescindir, uma política de segurança alimentar deve pautar-se por ações em outras dimensões, que abrangem ações estruturais, como estímulo à reforma agrária e agricultura familiar; ações referentes ao abastecimento e comercialização de alimentos; até ações educativas e organizativas dos consumidores.

A Autora, em sua justificação, assinalou, com propriedade, a inexistência de uma política permanente de segurança alimentar, fato que determinou a apresentação do presente Projeto de Lei. Não há como negar, que até dias recentes, inexistia no País uma política integrada de combate à fome. Havia, sim, uma alta dispersão de esforços e de recursos, aplicados de forma isolada pelas três esferas de governo e pela sociedade civil. O resultado era a duplicação de benefícios, por um lado, e, por outro, a ausência de qualquer apoio a muitas famílias em situação de risco. Verificava-se uma descontinuidade de medidas e ineficiência das políticas sociais voltadas para o problema da fome.

No entanto, cumpre ressaltar que, exatamente por partir do diagnóstico acima colocado quanto às políticas de combate à fome, é que o atual Governo buscou, com a criação do Programa Fome Zero, desenvolver políticas intersetoriais para abarcar a complexidade que envolve o problema do combate à

fome e à pobreza, buscando integrar políticas estruturais com políticas específicas e locais.

Cremos que diversas iniciativas em curso tornam desnecessária a aprovação de uma lei com o teor ora proposto.

Recentemente, foi editada lei de conversão da MP nº 108/2003 – a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, a qual "*cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA*", vinculando-o às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. O objetivo desse Programa é, justamente, garantir o acesso aos alimentos, por parte das famílias em situação de insegurança alimentar, por meio de benefícios financeiros efetivados por cartão unificado ou pelo acesso direto aos alimentos em espécie. O controle social do Programa será feito pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, nas três esferas de Governo, ou, na sua ausência, nos âmbitos estadual e municipal, por um dos conselhos da área social.

Assim, parece-nos que os pontos centrais do Projeto de Lei Complementar ora analisado já estão plenamente atendidos, pelos programas instituídos, inclusive por meio de lei.

Queremos chamar a atenção para um ponto que merecerá uma abordagem mais aprofundada e com mais propriedade por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que diz respeito à utilização do instrumento da lei complementar para legislar sobre o assunto em pauta. Não encontramos, salvo melhor juízo, razão para que o tema seja normatizado por meio de lei complementar, uma vez que não identificamos nenhum comando constitucional com esse teor. Ao nosso ver, há aqui uma inconstitucionalidade formal, já que não se pode regular matéria por meio de lei complementar se não houver determinação explícita da Constituição Federal.

Com base nos argumentos levantados em relação ao mérito da Proposição, que vão no sentido da falta de oportunidade da medida ora proposta, uma vez que o Poder Executivo já instituiu programa no mesmo sentido, de maior abrangência e que envolve os diversos setores governamentais e não-governamentais, manifestamos voto contrário à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 119, de 2000.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputada Almerinda de Carvalho
Relatora

310816.196