

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Fome Zero, gerenciado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no período de 16/02 a 02/04/2004, abrangendo os exercícios de 2002 a 2004.

2. Apresento a seguir o resultado dos trabalhos realizados pela equipe de auditoria, composta por analistas da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog e da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag.

“1. Introdução

Antecedentes

1.1. A presente auditoria de natureza operacional encontra-se prevista no Plano de Auditoria para o 1º semestre de 2004, tendo sido decorrente dos itens 9.1.3 do Acórdãoº 381/2003; 9.3 do Acórdãoº 1.046/2003 e 9.1 do Acórdãoº 1.869/2003, exarados pelo Plenário deste Tribunal de Contas da União (TCU). Nos termos da Portaria Adfis/TCU n.º 97, de 16/2/2004, foram designados a equipe e os prazos para execução dos trabalhos.

1.2. Durante a fase de planejamento da auditoria foram executadas as seguintes atividades:

- a) revisão de material bibliográfico;
- b) revisão da legislação;
- c) entrevistas com gestores e especialistas no tema;
- d) definição do problema e das questões de auditoria;
- e) elaboração da matriz de planejamento;
- f) elaboração de cronograma e definição de responsabilidades das atividades a serem realizadas na fase de execução dos trabalhos;
- g) realização de painel de referência com a presença de técnico do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), especialista em avaliação de políticas sociais; assessor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e técnicos do TCU, de modo a conferir a lógica da auditoria e a metodologia apresentada na matriz de planejamento;
- h) elaboração do relatório de planejamento de auditoria.

1.3. Em Despacho de 18 de março de 2004, o Exmº Ministro Ubiratan Aguiar, Relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas para o biênio 2003/2004, apreciou e autorizou a realização da auditoria nos moldes do projeto apresentado pela Unidade Técnica.

Identificação do objeto de auditoria

1.4. O objeto desta auditoria é o Programa Fome Zero, coordenado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), e tendo como órgão consultivo o Conselho Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (CONSEA), que tem por finalidade implantar uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil, por meio da articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil, contribuindo para que todas as famílias brasileiras tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.

1.5. O Fome Zero não se constitui em um programa sob o ponto de vista orçamentário. Sua concepção denota que se trata de política social representada por um conjunto de ações setoriais, agrupadas em três categorias de políticas, denominadas de Específicas, Estruturais e Locais, intersectas a vários órgãos e atores, que busca contribuir no combate à fome e à redução da insegurança alimentar e nutricional.

Objetivo e escopo da auditoria

1.6. O presente trabalho teve por objetivo verificar quais medidas vêm sendo tomadas no sentido de associar a formulação do Fome Zero com a sua instrumentalização dentro da esfera pública. Diante dessa situação, e considerando-se certos pressupostos - acontecimentos, condições e decisões - importantes e necessários para viabilizar a solução desse problema social e de suas causas, entende-se necessário verificar se a lógica de intervenção do Fome Zero está adequada e consistente com os princípios e pressupostos norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional.

1.7. Foram identificadas algumas linhas de ação consideradas de maior materialidade e impacto no enfrentamento do problema da insegurança alimentar e nutricional, junto às quais esta auditoria procurou deter-se de forma mais aprofundada.

1.8. Como escopo do trabalho foram investigadas três questões: i) a adequação e consistência da finalidade, objetivos, produtos e atividades do Fome Zero com os princípios e pressupostos norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional; ii) a estratégia operacional adotada pelo governo na implementação do Fome Zero; e iii) a instrumentalização das ações de transferência direta de renda com condicionalidades, das ações estruturantes, das ações de atenção básica à saúde, das ações voltadas à alimentação escolar e de ações ditas como específicas de segurança alimentar e nutricional (educação alimentar, distribuição de leite e cestas básicas, banco de alimentos, restaurantes populares) para o alcance dos objetivos do Fome Zero.

Metodologia

1.9. A metodologia utilizada na análise das questões de auditoria contemplou pesquisa qualitativa e quantitativa, mediante: a) consulta documental; b) consulta bibliográfica; c) consulta à legislação específica e orçamentária/financeira; d) entrevista com gestores públicos, especialistas em avaliação de políticas públicas, especialistas na área tema do trabalho e conselheiros dos conselhos de segurança alimentar e nutricional estaduais; e) workshops e palestras proferidas por especialistas na II

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada de 17 a 20 de março de 2004; e f) coleta de dados orçamentários e financeiros.

1.10. De modo a demonstrar a compatibilidade lógica das ações governamentais do Fome Zero executadas diretamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (Apêndice "F"), no que diz respeito à sua finalidade (benefício almejado), objetivos específicos (resultados diretos associados à geração de bens e serviços), produtos a serem ofertados (bens e serviços necessários para a consecução dos objetivos) e atividades a serem desenvolvidas (tarefas que devem ser executadas para a geração de bens e serviços), utilizou-se a aplicação da Técnica de Auditoria "Marco Lógico", aprovada pela Portaria Segecex/TCU n.º 39, de 22/05/2001(1) .

(1) Marco Lógico pode ser entendido como um modelo analítico para orientar a formulação, execução, acompanhamento e avaliação de programas e projetos governamentais. A sua utilização propicia a análise detalhada do programa ou do projeto objeto da auditoria.

1.11. Para subsidiar a identificação dos princípios e pressupostos que devem nortear uma política de segurança alimentar e nutricional foram utilizados, além da análise bibliográfica e entrevista com especialistas, o Programa Nacional de Direitos Humanos, aprovado pelo Decreto n.º 4.229/2002, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/ONU), e as informações e documentos obtidos durante a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em Pernambuco, durante os dias 17 a 20 de março do corrente ano. Esse assunto será tema do capítulo 3 do relatório.

1.12. O teor do capítulo 4 apresenta as linhas de atuação do Fome Zero e o arranjo institucional do programa promovido pelos seus formuladores, por meio do qual foi possível identificar a sua estratégia de operacionalização.

1.13. Por fim, partindo-se das informações constantes do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 e da Lei Orçamentária Anual (LOA 2004), procurou-se identificar as principais ações do governo federal que concorrem para o alcance dos objetivos específicos do Fome Zero, avaliando a sua materialidade no âmbito do Orçamento Geral da União para 2004, seu histórico orçamentário e financeiro no biênio 2002/2003 (Apêndices de "A" a "E"), bem como os possíveis impactos de cada uma delas na qualidade, quantidade e regularidade no acesso à alimentação da população beneficiada, ou seja, sua contribuição na garantia da segurança alimentar e nutricional da família beneficiária. Esse assunto será tratado no capítulo 5.

2. Visão geral do Fome Zero

Histórico

2.1. Incluído entre as propostas da campanha presidencial de 2002, o Programa Fome Zero foi anunciado como prioridade de governo no discurso de posse do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso público de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros, evidenciando, assim, o tema e inserindo-o na sua agenda política. A concepção do programa foi resultado de estudos produzidos e editados pelo Instituto Cidadania de São Paulo, lançado oficialmente em Brasília no dia 16 de outubro de 2001, quando se comemora o Dia Mundial da Alimentação.

2.2. Por meio da Nota Técnica Conjunta n.º 044 ASTEC-DEPLAN/MESA/2003 e do Ofício n.º 2.941/MESA, respectivamente de 12/11/2003 e 11/12/2003, o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) respondeu aos questionamentos deste Tribunal, solicitados no Ofício de Diligência Seprog/TCU n.º 401/2003, informando que o Fome Zero não é um programa de governo nos moldes daqueles inclusos no Plano Plurianual, mas um conjunto de políticas de segurança alimentar e nutricional assumidas pelo governo federal.

2.3. Em verdade, o Fome Zero é tido como uma marca do atual governo brasileiro, um nome de fantasia, elencando um amplo conjunto de ações que devem ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional à população brasileira.

2.4. De fato, a nomenclatura "Programa Fome Zero", apesar de classificá-lo com a denominação genérica de programa, deriva de aspectos políticos distintos daquilo que comumente se entende como programa de governo, assim estabelecido no orçamento público brasileiro, conforme os ditames do art. 2º do decreto n.º 4.052/2001:

(...)

§ 1º. A denominação Programa, no âmbito da Administração Pública Federal, como instrumento de organização das ações de Governo, fica restrita aos programas integrantes de Plano Plurianual.

2.5. O Fome Zero começou a ser implementado no Brasil no ano de 2003, com a continuidade de programas que já vinham sendo desenvolvidos no Plano Plurianual então em vigor, assim como por meio de algumas inovações no arranjo institucional do Poder Executivo e na concepção lógica de determinadas ações de governo.

Princípio e finalidade

2.6. O Fome Zero tem como princípio norteador a garantia do Direito Humano à Alimentação, que embora o Brasil não explicita em sua Constituição, subscreve em tratados e fóruns internacionais dos quais participa. Os direitos humanos têm como uma de suas características a universalidade, ou seja, aplicam-se a todos os seres humanos de forma indistinta. Nesse sentido, pode-se inferir, a princípio, que o Fome Zero tenderia a ser um programa universal, assim entendido como ofertante de bens e serviços sociais básicos indistintamente para todos os indivíduos. No entanto,

conforme será demonstrado mais adiante, a análise preliminar de suas ações aponta que a estratégia de atuação do Fome Zero procurou ser híbrida quanto à essa questão, orientando-se, em determinadas situações, pela focalização, sem perder, em outras, o caráter universal, no que tange à garantia do direito à alimentação adequada à toda a população brasileira.

2.7. Por sua vez, a insegurança alimentar e nutricional em que vive parcela significativa da população brasileira, em decorrência da insuficiência de renda para adquirir alimentos e/ou devido a práticas alimentares nocivas à saúde, configura-se como um dos principais problemas sociais a serem enfrentados pelo governo brasileiro.

2.8. De acordo com os pressupostos do Fome Zero, a questão da segurança alimentar e nutricional vai além da área de saúde, perpassando o conceito de desnutrição ou subnutrição, base esta dos Programas Bolsa Alimentação e Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais. Promover segurança alimentar e nutricional significa que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Não obstante, por considerar que a subnutrição e a desnutrição são estágios avançados e graves de insegurança alimentar, essas devem ser merecedoras de especial atenção de qualquer política ou ação de governo nessa área.

2.9. Nesse sentido, o Fome Zero foi concebido com a finalidade precípua de implantar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no Brasil, por meio da articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil, compreendendo uma série de medidas que envolvem não somente aspectos assistenciais, como a transferência monetária a famílias carentes e distribuição gratuita de cestas básicas, mas também aspectos econômicos, como a geração de emprego e renda, e aspectos culturais, como a educação alimentar das famílias.

Público-alvo

2.10. Conforme já mencionado, algumas das ações destacadas pelo Fome Zero são de caráter universal, no sentido de que se aplicam a toda população brasileira, enquanto outras são focalizadas em famílias de baixa renda ou destinadas a espaços geográficos diferentes: áreas rurais, pequenas e médias cidades ou metrópoles. Os diferentes grupos da população demandam ações específicas para enfrentar a questão da insegurança alimentar e nutricional, especialmente no horizonte temporal de curto e médio prazos. Sendo assim, a estimativa do público-alvo varia de acordo com as ações, atingindo, por exemplo, 1,0 milhão de famílias (5,1 milhões de pessoas) no âmbito da reforma agrária; 20,1 milhões de famílias (35,0 milhões de pessoas) na ampliação da merenda escolar e toda a população brasileira no caso da educação alimentar.

2.11. Tomando-se por base a renda familiar como o fator que mais diretamente interfere no acesso ao alimento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2002) considerou que a população brasileira que se encontra abaixo da linha da pobreza (renda familiar per capita de até 1/2

salário mínimo), estaria em situação ou risco de insegurança alimentar, ou seja, não teria garantido o acesso diário a uma alimentação adequada, podendo em diferentes momentos ser submetida à fome, seja do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Quantificou-se em 54 milhões o número de pessoas vivendo nessa situação. Desse universo, 24 milhões dizem respeito àquelas famílias que se encontram abaixo da linha da indigência (renda familiar per capita de até 1/4 salário mínimo), as quais estariam submetidas diariamente às diferentes dimensões da fome, incluindo a situação indigna de sobreviver às custas de restos do lixo e da alimentação dos outros.

2.12. Comparados aos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) realizada em 1999, que indicavam a existência de 43,12 milhões de pessoas pobres no país(2), pertencentes a 9,15 milhões de famílias, os resultados apresentados pelo IPEA imputam um crescimento significativo quanto à essa realidade.

(2) Foram considerados como pobres famílias com renda média familiar disponível per capita até US\$ 1,08 por dia (câmbio médio de setembro de 1999) com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria. Exclui a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

2.13. Observa-se, assim, que o conceito de segurança alimentar vincula-se estreitamente, ainda que de forma não-exclusiva, ao conceito de pobreza.

2.14. No âmbito do Fome Zero, o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24/07/2001, assume o status de instrumento estratégico para resolver uma das principais causas da falta de focalização e baixa efetividade das políticas sociais, qual seja, a extrema dificuldade encontrada pelo governo em identificar as famílias pobres e suas necessidades preeminentes. Nesse sentido, mais do que um simples sistema de pagamento, o cadastro pretende funcionar como um mecanismo de suporte ao planejamento, gerenciamento e controle de determinadas políticas sociais, tanto em nível federal quanto local. Acerca desse assunto, o TCU efetuou, no segundo semestre de 2002, Auditoria Operacional no Cadastro Único, cujas recomendações encontram-se em fase de monitoramento por esta Corte de Contas.

Aspectos orçamentários e financeiros

2.15. Consubstanciado na Nota Técnica ASTEC-DEPLAN/MESA n.º 044/2003, o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em resposta à já citada diligência deste Tribunal, traçou um levantamento das ações ditas como prioritárias para o Fome Zero, a partir de dados da Lei Orçamentária de 2003 e do Projeto de Lei Orçamentária de 2004.

2.16. Sendo assim, este trabalho considerou, para fins de análise, nove áreas de intervenção, que tiveram no Projeto de Lei Orçamentária 2004 dotação no valor de R\$ 15,44 bilhões, o

que correspondia a 89,7% dos R\$ 17,21 bilhões orçados para o Fome Zero. As ações de maior materialidade identificadas foram: Transferência de Renda com Condicionalidades, com R\$ 5,34 bilhões; Fortalecimento da Economia Familiar (considerando as ações de abastecimento agroalimentar, apoio à agricultura familiar, reforma agrária, primeiro emprego e convivência com o semi-árido), com R\$ 4,39 bilhões; Atendimento Básico em Saúde, com R\$ 3,97 bilhões; e Alimentação Escolar, com R\$ 1,17 bilhão.

3. Princípios e pressupostos para a construção da PNSAN

3.1. Segundo Abrahão et al (Ipea, 2002), o primeiro estágio de uma política pública é denominado de "formação", durante o qual emergem debates entre os diversos atores sociais no intuito de que suas demandas sejam colocadas na agenda política. O pesquisador argumenta que: nessa fase é fundamental para os atores envolvidos conseguirem que determinada temática assuma relevância e adquira status de "questão social" e, dessa maneira, possam pleitear, legitimamente, a inclusão do tema no rol das políticas e programas contemplados pela ação estatal.

3.2. No caso específico da PNSAN, esse processo foi iniciado em 2003 pelos estados e municípios, com a criação dos respectivos conselhos de segurança alimentar e nutricional e a realização das conferências locais, e teve sua etapa de debates finalizada com a realização da II CNSAN em março de 2004.

O princípio do Direito Humano à Alimentação

3.3. Observou-se que a PNSAN e o Fome Zero são dois instrumentos compatíveis entre si, devendo estar inseridos, respectivamente, nos planos estratégico e operacional do Estado de promover e garantir o Direito Humano à Alimentação. Por serem indutores do governo e da sociedade no alcance desse direito, ambos os instrumentos tiveram em suas gêneses a preocupação de incluir essa temática como princípio norteador de suas diretrizes e linhas de atuação.

3.4. O principal instrumento normativo internacional que reconhece o direito humano à alimentação é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n.º 2200-A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1966. Em seu artigo n.º 11, o documento determina: Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como melhoria contínua de suas condições de vida. Signatário desse Pacto, o Estado brasileiro passou a ter um compromisso, tanto com seu povo como com a comunidade internacional, de garantir que o direito humano à alimentação seja efetivado em nosso País, de forma universal e respeitando as práticas alimentares oriundas da diversidade cultural.

3.5. Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas, em seu Comentário Geral n.º 12, definiu que o direito à alimentação é alcançado quando todos

os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção.

3.6. Essa definição assemelha-se ao conceito de segurança alimentar⁽³⁾ construído e consensualizado pela FAO/ONU durante a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, da qual participaram 185 países, assim definido: só existe segurança alimentar quando todas as pessoas, em qualquer momento, tenham acesso físico e econômico a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente que atendam as necessidades nutricionais e preferências alimentares de uma vida saudável e ativa.

(3) Embora mantenham certa relação, os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar são distintos no cenário internacional. A segurança alimentar opera no contexto do comércio internacional como uma relação de importação e exportação de alimentos que, em tese, permitiria manter fluxos contínuos de alimentos à população mundial. Já o conceito de soberania alimentar remete à capacidade de um país, por meio de sua própria produção agrícola, garantir a alimentação de sua população com dependência mínima ou nenhuma de importações.

3.7. Especialistas em alimentação e nutrição defendem que o alimento é muito mais do que meramente nutrientes, como cálcio, ferro, proteínas. Flávio Valente⁽⁴⁾ (II CNSAN, 2004) destaca que o alimento é uma transformação da natureza no ser humano, onde a comida é fonte de vida para o corpo, a mente, o espírito, dando condições ao indivíduo de participação ativa dentro da sociedade. Assim, somente no momento em que o alimento está transformado em pessoas e cidadãos é que está garantido o direito humano à alimentação.

(4) Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - DHESC Brasil/ Secretaria Especial de Direitos Humanos/ Programa de Voluntários da ONU.

3.8. A Constituição Federal, no caput de seu art. 227, definiu que é dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação (...). No entanto, traz lacuna quanto à matéria, pois o legislador não previu expressamente no teor do artigo 6º a alimentação como um direito social. Tem-se a inserção da Garantia do Direito à Alimentação no rol das propostas de ações governamentais elencadas no Decreto presidencial n.º 4.229, de 13/05/2002, voltadas para a defesa e promoção dos direitos humanos no Brasil (Tabela 1).

Tabela 1: Propostas de ações para Garantia do Direito à Alimentação - Decreto n.º 4.229/2002

Garantia do Direito à Alimentação

1. Divulgar e promover a concepção de que o direito à alimentação constitui um direito humano.
2. Apoiar a instalação do Conselho Nacional do Direito à Alimentação - CNDAL no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.
3. Apoiar programas que tenham como objetivo o estímulo ao aleitamento materno.
4. Promover a ampliação de programas de transferência direta de renda vinculada à alimentação destinados a crianças de seis meses a seis anos de idade, bem como a gestantes e nutrizes em risco nutricional.
5. Erradicar a desnutrição infantil por meio de medidas de alimentação associadas a ações básicas de saúde.
6. Ampliar o sistema de vigilância alimentar e nutricional e promover ações educativas voltadas à adoção de hábitos de alimentação saudáveis.
7. Ampliar o abastecimento alimentar, quantitativa e qualitativamente, com maior autonomia e fortalecimento da economia local, associada a programas de capacitação, geração de ocupações produtivas e aumento da renda familiar.
8. Melhorar o acesso da população urbana e rural a uma alimentação de qualidade, com ampla disseminação de informações sobre práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.
9. Criar e implementar programas de segurança alimentar permanentes para as famílias carentes, fiscalizados e coordenados por associações de bairros em todos os estados.
10. Criar e difundir programas de educação alimentar que visem a um melhor aproveitamento dos recursos alimentares, reduzindo desperdícios e melhorando a qualidade alimentar.
11. Propor medidas destinadas a reduzir a carga tributária sobre produtos alimentares essenciais.
12. Propor medidas proibindo a incineração de alimentos estocados para fins de manutenção de preços, com previsão de destinação dos estoques não utilizados para alimentação de famílias carentes.
13. Fomentar pesquisas que promovam ganhos de produtividade nas várias culturas, com vistas a criar estoques reguladores que assegurem alimentos a todos os cidadãos, particularmente aos mais pobres.
14. Incentivar o desenvolvimento de programas de horta comunitária.
15. Desenvolver estudos científicos sobre plantio, compra e efeitos dos alimentos transgênicos e seu impacto sobre a saúde humana.

16. Promover a agricultura familiar e um modelo de agricultura sustentável, na perspectiva da distribuição da riqueza e do combate à fome.

Fonte: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

3.9. Concomitante à inclusão da temática do direito à alimentação no âmbito das políticas públicas, revela-se necessário contar com instrumentos legais e recursos judiciais que permitam invocar esse direito diante de tribunais. Nesse sentido, tal responsabilidade não deve ser única do Poder Executivo, mas de outras instâncias de controle, tais como os Tribunais Judiciários e seus agentes, a Defensoria Pública, o Ministério Público e os diferentes conselhos de controle social (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros), que podem e devem usar mão de instrumentos legais, como a ação civil pública, para garantir a qualquer pessoa o usufruto desse direito.

3.10. Isso posto, convém recomendar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que procure pautar a construção da PNSAN pelas propostas de ações definidas pelo Decreto n.º 4.229/2002, explicitadas no item que trata da Garantia do Direito à Alimentação, suplementando-se, no que couber, com outras diretrizes consideradas necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional no país.

Componentes de uma política de segurança alimentar e nutricional

3.11. Observou-se que a PNSAN transcende a mandato e esfera de governo, dada sua dimensão temporal contínua e de aplicabilidade em todo território nacional. Devido à organicidade e transversalidade de suas ações, tal política deveria ser coordenada fora das tensões ministeriais.

3.12. A PNSAN deve estar orientada com vistas a estabelecer os rumos a serem seguidos pelo país na solução ou minimização de um problema identificado, qual seja, a existência da fome, da obesidade, de doenças associadas à má alimentação, do consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde e da imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural do povo brasileiro.

3.13. Além de estabelecer diretrizes e proposta de ações prioritárias, entende-se que uma política de segurança alimentar e nutricional deva estar instrumentalizada de forma clara nos planos e orçamentos públicos, indo além de referência programática, definindo compromissos e metas de desempenho, amparadas legalmente e de cumprimento compulsório, assim como tem-se definido metas de resultado fiscal nas legislações orçamentárias vigentes.

3.14. Por sua vez, o Fome Zero representaria o vínculo entre a formulação da política e a atuação estatal, definindo proposições setoriais e regionais, responsabilidades institucionais dos atores

envolvidos e combinação de ações e recursos orçamentários disponíveis, a fim de atender ao problema social diagnosticado.

3.15. Em palestras proferidas por especialistas durante a II CNSAN, observou-se que para se ter segurança alimentar é necessário estabelecer um sistema de acesso da população aos alimentos de que careça, por meio de medidas que garantam oferta suficiente baseada na produção interna, combinada com importações quando a primeira não é adequada ou é economicamente insustentável. No atendimento de casos extremos, como a fome e a desnutrição, a segurança alimentar não se resolve apenas com a produção de alimentos, mas também pelo propiciamento de meios à população carente de poder se alimentar adequadamente, seja por meio de distribuição de cestas básicas ou transferências monetárias ou por intermédio de outras ações assistenciais.

3.16. Considere-se, ainda, que a renda familiar é o fator que mais diretamente interfere no acesso ao alimento. Dados da PNAD/1999 indicam que 27,7% da população total do país à época, cerca de 43,12 milhões de pessoas (9,15 milhões de famílias), não dispunham de renda suficiente para adquirir alimentos na quantidade necessária, sendo que a maioria dessas famílias encontrava-se nas áreas urbanas não-metropolitanas (47,2%), seguida pelas áreas rurais (30,2%) e regiões metropolitanas (22,6%). Considerando o critério de raça/etnia dos chefes das famílias, verifica-se que 64% dos pobres e 69% dos indigentes da população brasileira são de cor parda ou preta. As mulheres, por sua vez, são mais suscetíveis à insegurança alimentar, pois sua renda é menor do que a dos homens. Esses dados mostram que a PNSAN deve ter a preocupação de incorporar a equidade de gênero e raça/etnia nas suas propostas de ações. Entre os grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de acesso aos alimentos, deve-se incluir ainda as famílias que vivem em regiões isoladas, em locais de difícil acesso a bens e serviços públicos em geral.

3.17. Os gastos com alimentação têm um peso muito distinto na composição das despesas das famílias nos diferentes estratos de renda, sendo que o acesso regular e adequado aos alimentos nos estratos inferiores é custoso, haja vista que absorve parcela significativa da renda familiar, o que acaba por comprometer o acesso a outros bens e serviços necessários a uma vida digna que garanta moradia, educação, saúde e lazer.

3.18. Indicadores de desnutrição apontam que, em relação às crianças entre 01 e 04 anos, há um declínio na prevalência de retardos de crescimento (déficit de altura para a idade, um indicador de desnutrição infantil) de 34,3% em 1975, para 11,4% em 1996. No mesmo período e para a mesma faixa etária, também há um declínio do déficit de peso para a idade, que passa de 4,6% para 2,0%.

3.19. Não obstante, dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida do IBGE, realizada em 1997 no Nordeste e Sudeste do País, indicaram o crescimento do sobrepeso e da obesidade em crianças e adultos. A obesidade, que representa um nível mais grave de excesso de peso, atinge predominantemente as mulheres e a população de mais alta renda, sendo que sua prevalência, no

entanto, vem crescendo de forma significativa nas populações mais pobres. Os maiores problemas relacionados ao sobrepeso e à obesidade são provenientes da ingestão excessiva de gordura, açúcar refinado e sal e da baixa ingestão de alimentos de origem vegetal (à base de fibras). Outra questão que também merece atenção é quanto à equivocada idéia de que uma alimentação saudável é uma alimentação cara e de difícil acesso.

3.20. Nesse sentido, a educação alimentar torna-se fundamental no âmbito da segurança alimentar e nutricional, assim como o resgate de alguns hábitos alimentares voltados para o consumo de alimentos regionais.

3.21. Observa-se, portanto, que os graves problemas por insuficiência de alimentação, provocados, na maioria dos casos, por restrições de renda, coexistem com padrões de consumo inadequados típicos das camadas de renda mais elevada. Isto implica dizer que PNSAN tem um duplo desafio a enfrentar: combater a carência alimentar dos indivíduos, que gera a fome e a desnutrição; e contribuir para a redução dos problemas de saúde, como a obesidade, a hipertensão e o diabetes derivados de hábitos alimentares inadequados.

3.22. Isso posto, tem-se que o primeiro componente da PNSAN deve ser o componente alimentar, relacionado, como já visto, pelo lado da oferta, ou seja, da disponibilidade, produção e comercialização de alimentos, e pela ótica da demanda, assim entendida como a condição de acesso do indivíduo ao alimento.

3.23. O segundo componente, tão importante quanto o primeiro, diz respeito ao aspecto nutricional, relacionado às práticas alimentares (o modo como e quando nos alimentamos, o que escolhemos, como preparamos e o que consumimos), à presença de determinadas doenças que alteram a necessidade de nutrientes e à utilização biológica do alimento.

3.24. Diante dessas informações, é possível inferir que a questão da segurança alimentar e nutricional está assentada no trinômio regularidade (fluxo regular de recursos próprios que garanta ao indivíduo/família condições de se alimentar diariamente, independente de doações de terceiros), quantidade (nutrientes necessários que garantam o provimento das necessidades diárias do indivíduo) e qualidade (cardápio nutricionalmente balanceado, com alimentos em condições sanitárias adequadas ao consumo, observando a cultura alimentar local).

3.25. Há que se ressaltar que a proposta de PNSAN elaborada pelo Consea assumiu que este tema deveria ser um dos eixos centrais de uma estratégia de desenvolvimento humano sustentável, permeando as diferentes políticas econômicas e sociais. Neste contexto, a realização da reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, dentro de uma perspectiva de produção sustentável de alimentos saudáveis para todos os brasileiros, seriam políticas com dimensões econômicas, sociais e ambientais indissociáveis. Da mesma forma, programas como a alimentação escolar poderiam, ao mesmo tempo que garantissem um suprimento de nutrientes e uma alimentação adequada para as

crianças nas escolas, contribuir com um mercado mais estável para os produtos da agricultura familiar local ou regional. Isso mostra que a lógica da integração e da intersectorialidade permeia uma PNSAN, pois esta está assentada em diferentes componentes capazes de atender as necessidades específicas de diferentes setores da sociedade.

3.26. Ante o exposto, convém recomendar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social que:

a) observe, na construção da PNSAN, cinco dimensões básicas em que devam estar inseridas as propostas de ação, quais sejam: i) a esfera da produção de alimentos, desde o acesso à terra e incentivo à produção para autoconsumo pelas famílias rurais e fortalecimento da agricultura familiar, passando pela vigilância sanitária sobre a produção, armazenagem, comercialização e rotulagem de matéria-prima, produtos in natura, alimentos industrializados e refeições, e compreendendo, ainda, o acesso e uso sustentável dos recursos naturais e da água; ii) a esfera do acesso aos alimentos, no tocante ao abastecimento alimentar e agricultura urbana; iii) a esfera do consumo, que compreende a educação alimentar, o respeito à diversidade cultural e o fortalecimento de entidades e órgãos de defesa dos consumidores; iv) a esfera da suplementação alimentar, que engloba a alimentação escolar, o Programa de Alimentação ao Trabalhador, os restaurantes populares e os bancos de alimentos; e v) a esfera emergencial, constituída pelos mutirões de coleta e doações de alimentos e pelos programas de distribuição de renda ou cestas básicas que satisfaçam de forma imediata às carências alimentares mais extremas de grupos populacionais específicos;

b) busque instituir um marco legal para a PNSAN, mediante a edição de normas que estabeleçam diretrizes, metas e indicadores de desempenho, propostas de ações prioritárias, público-alvo, responsabilidades institucionais, mecanismos de controle social e fontes de financiamento, a par de outras medidas regulamentares necessárias;

c) busque incorporar, dentre os princípios norteadores da PNSAN, a equidade de gênero e raça/etnia nas suas propostas de ações, assim como o atendimento a grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de acesso aos alimentos, estes últimos entendidos pelas famílias que vivem em regiões isoladas, em locais de difícil acesso a bens e serviços públicos em geral.

Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional

3.27. Observou-se a necessidade de normatização da forma de participação dos conselhos locais no âmbito da PNSAN e também a ausência de fóruns permanentes regionais, estaduais e municipais com participação das entidades governamentais, sociedade civil e especialistas com o objetivo de disseminar as boas práticas de gestão do Fome Zero.

3.28. A articulação da sociedade civil organizada com a esfera governamental pode ser considerada requisito fundamental para o alcance dos objetivos a que se propõe a PNSAN e o Fome Zero, seja por atuar diretamente nos diversos programas governamentais ou até mesmo por participar

de forma reivindicatória, o que, pode garantir distribuição mais equitativa de poder decisório na definição de prioridades e alocação de recursos orçamentários.

3.29. Na década passada, a grande novidade em termos de instâncias de discussão de políticas públicas no Brasil foi a tentativa de fortalecimento da figura dos conselhos gestores, circunscritos, sobretudo, às políticas sociais (saúde, educação, reforma agrária, assistência social), aos interesses de grupos e camadas sociais específicas (crianças e adolescentes, idosos, mulheres) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural). A obrigatoriedade da constituição de conselhos pode ser verificada em legislações específicas afetas a diversos programas governamentais, como é o caso dos conselhos de erradicação do trabalho infantil, conselhos de alimentação escolar, conselhos de desenvolvimento rural sustentável e, mais recentemente, os conselhos de segurança alimentar e nutricional, entre outros tantos.

3.30. Há que se ressaltar que os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais, já que estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público.

3.31. Todavia, há que se ter cuidado para que não haja sobreposição de decisões e concorrência entre essas instâncias, o que pode gerar problemas na operacionalização e articulação do Fome Zero nas municipalidades.

3.32. Torna-se imperioso, portanto, recomendar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social que estimulem a criação de fóruns permanentes regionais, estaduais e/ou municipais de segurança alimentar e nutricional, com a participação de entidades governamentais, movimentos organizados da sociedade civil e especialistas na área, permitindo a troca de experiências e a disseminação de boas práticas de gestão do Fome Zero. Recomende-se também à SESAN/MDS que normatize a forma de participação dos conselhos locais no âmbito da PNSAN, de forma a racionalizar e agilizar a tomada de decisões nas municipalidades e evitar sobreposição de ações e responsabilidades com outros conselhos já constituídos.

4. Estratégia operacional adotada pelo Fome Zero

4.1. Observou-se dificuldades operacionais quanto à inserção do Fome Zero na concepção referenciada pelo Decreto n.º 2.829/98 e pela Portaria MOG n.º 42/99, tendo em vista que o conceito de programa absorveu fundamentos, tanto do planejamento estratégico público, como da administração estratégica corporativa, transformando-se em centro de gestão com gerente, recursos orçamentários e definição de indicadores de desempenho, além de contar, em tese, com um conjunto articulado de ações convergindo para um fim comum. O programa, em termos conceituais, é o elo que garante efetivamente a integração entre Planejamento e Orçamento, estando o mesmo sob a gerência de um

departamento ou secretaria afetos a um determinado órgão ou entidade. Por sua vez, as linhas de atuação do Fome Zero possuem amplo leque de ações inseridas em diversos programas orçamentários.

4.2. Em vista da atuação do Fome Zero, a questão da fome no Brasil, nesse início de século XXI, possui três dimensões fundamentais (Instituto Cidadania, 2001, p. 81): a) a insuficiência de demanda, que decorre da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; b) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população; e c) a existência de grupos vulneráveis que necessitam de atendimento emergencial quanto ao acesso à alimentação. A partir dessa premissa, o Fome Zero foi concebido tendo por eixo cinco grandes linhas de atuação:

- a) implementar ações específicas de segurança alimentar e nutricional dirigidas a grupos populacionais em situação de carência alimentar e nutricional;
- b) garantir o aumento da oferta de alimentos básicos;
- c) garantir o barateamento da alimentação;
- d) realizar campanhas destinadas à educação para o consumo e práticas alimentares saudáveis;
- e) implementar ações estruturantes voltadas a geração de empregos e aumento da renda;

4.3. Assim, o Fome Zero pode ser definido como um conjunto de ações que serão aplicadas gradativamente, ao longo dos quatro anos do atual governo, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. Essas ações envolvem praticamente todos os ministérios, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e toda a sociedade.

4.4. No intuito de selecionar os programas e ações de maior materialidade que compõem o Fome Zero, utilizou-se de documento (Nota Técnica ASTEC-DEPLAN/MESA n.º 044/2003) enviado pelo extinto Mesa, denominado "Levantamento de ações prioritárias para o Programa Fome Zero ? Projeto de Lei Orçamentária Anual 2004", em resposta à diligência efetuada por este Tribunal, na qual é solicitada a relação de programas e ações que fazem parte do Fome Zero.

4.5. O presente trabalho considerou, para fins de análise, nove áreas de intervenção, que tiveram no Projeto de Lei Orçamentária 2004 dotação no valor de R\$ 15,44 bilhões, o que correspondia a 89,7% dos recursos totais destinados ao Fome Zero informados pelo então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, em resposta à mencionada diligência deste Tribunal. Foi mister utilizar-se desse documento, tendo em vista a dificuldade de estabelecer quais programas e ações efetivamente compõem o Fome Zero.

4.6. Ressalte-se, ainda, que o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que identificasse, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e

ações correspondentes que visam contribuir para o atingimento do objetivo primordial do Fome Zero (Acórdão 1046/2003 - Plenário - TCU, 9.18.3).

4.7. Quanto ao aspecto organizacional, a Medida Provisória n.º 103, de 01/01/2003, convertida na Lei n.º 10.683/2003, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado diretamente à Presidência da República, com a atribuição de ser o órgão articulador das ações ligadas à PNSAN, além de executar ações próprias do Fome Zero. Atualmente, essa tarefa compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 23 de janeiro de 2004, pela Medida Provisória n.º 163, de 23/01/2004, convertida na Lei n.º 10.869, de 13 de maio de 2004.

4.8. Entre as principais atribuições do MDS está a coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda da cidadania, cabendo, ainda, a articulação de ações com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, assim como estreitar o relacionamento com a sociedade civil, no estabelecimento das diretrizes dessas políticas.

4.9. Outra medida institucional foi a criação e regulamentação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão de caráter consultivo e de assessoramento direto ao Presidente da República, composto por representantes governamentais das áreas ligadas diretamente ao tema da segurança alimentar e nutricional e representantes da sociedade civil (Decreto n.º 4.582, de 30/01/2003, posteriormente revogado pelo Decreto n.º 5.079, de 11 de maio de 2004).

4.10. O Consea tem por atribuições propor e pronunciar-se sobre: a) as diretrizes gerais da PNSAN; b) articular e mobilizar a sociedade civil organizada no âmbito da PNSAN; c) a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional; e d) os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual de governo.

4.11. No âmbito regional, os conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional têm como papel elaborar as diretrizes para implantar a política estadual ou municipal de segurança alimentar e nutricional, em sintonia com as diretrizes traçadas pelos conselhos nacional e estaduais, bem como indicar prioridades de ações e articular a participação da sociedade civil na sua implementação.

4.12. Outra linha institucional definida no âmbito do Fome Zero diz respeito à mobilização da sociedade civil no auxílio a pessoas em situação de carência alimentar, denominada de Mutirão contra a Fome, e que possui como principal componente as campanhas de doação de alimentos e dinheiro.

4.13. As campanhas de alimentos visam à arrecadação e distribuição de cestas básicas ou gêneros alimentícios, em caráter suplementar ou emergencial, dirigidos a grupos populacionais

específicos, com prioridade para pessoas atingidas por calamidades (seca e enchente, por exemplo), famílias acampadas, comunidades indígenas e quilombolas e entidades assistenciais reconhecidas pelos municípios. As doações em pequena escala devem ser entregues em centros localizados na própria cidade do doador, evitando-se assim custos de transporte excessivos. Já as doações em grande escala são centralizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), haja vista que essa empresa pública dispõe de infra-estrutura para recepção e distribuição de gêneros alimentícios.

4.14. As campanhas de doações em dinheiro são feitas mediante depósitos em contas vinculadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, via Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, sendo que os recursos arrecadados devem ser empregados exclusivamente em ações de combate à fome. Não obstante, o governo vem estimulando também as doações diretas para entidades assistenciais já atuantes nos municípios.

Tabela 2: Fome Zero - Receitas das doações em dinheiro repassadas ao Tesouro Nacional - 2003 e 2004 (R\$)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: www.fomezero.gov.br (consulta em 29/03/2004).

(1) acumulado até 09 de março.

(2) Contempla doações feitas por meio do BB e da Caixa.

4.15. Considerando que as arrecadações em dinheiro abrangeram um período de 41 semanas em 2003 (21/03 a 26/12/2003), tem-se uma arrecadação média semanal de R\$ 177.896. Em 2004, essa média, até a 10ª semana de arrecadação (02/01 a 09/03/2004), foi de R\$ 150.364.

4.16. Outro instrumento considerado relevante no âmbito do Fome Zero diz respeito aos Núcleos de Apoio à Família, que, na esfera municipal, têm como objetivo desenvolver várias atividades de atendimentos a famílias carentes, dentre as quais destacam-se: disseminar orientação acerca dos serviços sociais disponibilizados pela prefeitura municipal; sediar ações e eventos que contribuam para a participação e mobilização social; estimular e valorizar o papel da mulher no âmbito da família; articular e apoiar projetos de incentivo a unidades produtivas familiar e comunitárias, associativismo e cooperativas; articular cursos de qualificação e capacitação profissional e campanhas de caráter educativo; atuar na defesa, divulgação e alcance dos direitos sociais e direitos humanos da comunidade local.

4.17. Por fim, observou-se que em 2003 a prioridade de atuação do Fome Zero foi a cobertura da região do semi-árido nordestino, com cerca de 1.000 municípios que no ano de 2002 tinham estado em situação de emergência devido à seca. Assim, o modelo original implementado prestou-se a cidades pequenas, onde o impacto das injeções dos recursos é maior, pois o dinheiro circula no próprio local e tende a promover um círculo virtuoso de geração de emprego e renda.

Segundo informações do MDS, o desafio do Fome Zero para 2004 e anos seguintes é chegar nas grandes cidades, principalmente nas periferias das regiões metropolitanas.

5. Instrumentalização do Fome Zero no âmbito do governo federal

5.1. Constatou-se que a atuação do Fome Zero guarda consonância tanto com as propostas de ações do Decreto n.º 4.229/2002, que dispõe sobre o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), quanto com os objetivos da PNSAN. Entretanto, a sua instrumentalização resta prejudicada pela baixa execução financeira de algumas das suas ações.

5.2. A instrumentalização do Fome Zero possui lógica de intervenção compreendida por ações de três tipos: Ações Emergenciais ou Específicas, voltadas para o combate à insegurança alimentar e nutricional de famílias que não conseguem comer com regularidade, quantidade e qualidade necessárias; Ações Estruturais, que são aquelas voltadas ao combate das causas mais profundas da fome e pobreza, através de ações de geração de renda e emprego; e Ações Locais, a serem adotadas pelas prefeituras e sociedade civil.

5.3. As suas linhas de atuação possuem amplo leque de programas orçamentários de governo, dispostas em vários Ministérios. Considerando esse aspecto, buscou-se salientar aquelas ações de maior materialidade no Programa. Assim, foram definidas as seguintes linhas de atuação do Programa Fome Zero, todas caracterizadas na LOA 2004 e no Projeto de Lei do PPA 2004/2007: Transferência de renda com condicionalidades; Banco de alimentos; Restaurantes populares; Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; Promoção e vigilância em saúde e nutrição; Apoio e fortalecimento da agricultura familiar; Reforma agrária; Abastecimento familiar e outras linhas de atuação (Primeiro Emprego, Convivência com o semi-árido e Educação alimentar).

5.4. Deve-se ressaltar que grande parte das ações e programas elencados pelo Fome Zero, na verdade já constavam do PPA 2000/2003, sendo que algumas ações foram extintas, outras, criadas e algumas outras renomeadas (Apêndice A). O mérito da mudança implementada pelo Programa Fome Zero, além da percepção política, foi de ordem institucional, com a integração de diversas ações orçamentárias, visando atacar especificamente a insegurança alimentar e nutricional que afeta parcela significativa da população brasileira. Como já mencionado, segundo estudos do Ipea (2002), 54 milhões de pessoas no Brasil encontram-se abaixo da linha de pobreza, considerando a renda per capita de até 1/2 salário mínimo.

5.5. Em termos orçamentários, a maioria das linhas de ações definidas neste trabalho tiveram, no período 2002-2004, acréscimo de recursos alocados. Em 2002, foram destinados pela LOA R\$ 9,77 bilhões; em 2003, R\$ 12,54 bilhões e em 2004 R\$ 15,44 bilhões. Isto demonstra aumento nominal de 58% na alocação dos recursos, contra uma inflação de 24,68% pelo Índice de Preços ao Consumidor - Amplo (IPCA) no período, ou de 28,13%, se considerarmos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ambos medidos pelo IBGE.

5.6. Comenta-se, a seguir, as constatações consideradas relevantes a respeito das principais linhas de ação do Fome Zero, assim como as boas práticas identificadas no âmbito das gestões estaduais e municipais na implementação de ações ligadas ao Fome Zero e à PNSAN.

Transferência de renda com condicionalidades

5.7. Observou-se que a importância dessa ação vai além da resolução do problema da insegurança alimentar, pois, ao se buscar garantir repasse de valores às famílias em situação de pobreza, as condicionalidades exigidas pelo Programa acabam por se repercutir positivamente em outras áreas dos direitos humanos, tais como educação e saúde. Assim, a Ação colabora tanto com a PNSAN como com os objetivos do PNDH.

5.8. As diretrizes desta linha de ação são descritas no orçamento de governo através do Programa 1335 - Transferência de renda com Condicionalidades, e objetivam combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, além de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento das municipalidades. As condicionalidades do Programa são as contrapartidas sociais exigidas a serem cumpridas pelos grupos familiares e consistem em: acompanhamento das condições de saúde e do estado nutricional da família; frequência à escola de todas as crianças com idade escolar; e ações de educação alimentar a serem oferecidas às famílias.

5.9. A legislação que trata do Programa Transferência de Renda com Condicionalidades, cuja denominação oficial passou a ser Programa Bolsa-Família, é a Lei n.º 10.836, de 09/01/2004, com a unificação das antigas ações do Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. O Programa é destinado a pessoas cuja renda familiar seja inferior a R\$ 100,00 per capita. O indicador descrito para o Programa é a Taxa de Pobreza.

5.10. Há que se ressaltar que a definição da linha oficial de pobreza, a ser utilizada na focalização de determinados programas de governo, ainda carece de estudos que estão sendo feitos pelo grupo de trabalho formado por técnicos do MDS, IBGE e IPEA. Esse grupo de trabalho propôs que o cálculo da linha oficial de pobreza fosse feito com base nos seguintes: pobreza extrema correspondente à renda per capita familiar de 1/4 do salário mínimo; e pobreza correspondente à renda per capita familiar de 1/2 salário mínimo. Propôs, também, que um novo grupo de trabalho seja criado para definir linhas de pobreza a partir do custo de vida de diferentes regiões do país, utilizando-se da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE (Consea, 2004 p.89).

5.11. O público-alvo definido para as ações é composto por dois grupos: 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita até R\$ 50,00; 2) famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos, com renda mensal de até R\$ 100,00. O repasse dos valores é feito mensalmente às famílias e consta de parte fixa de R\$ 50,00.

Também há o repasse de valor variável de R\$ 15,00 por filho, limitado a R\$ 45,00. Assim, o valor máximo que uma família poderá receber do Programa estará limitado a R\$ 95,00/mês.

5.12. As principais ações do programa Transferência de Renda com Condicionais são: Ação 006O - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e extrema Pobreza, vinculada à Unidade Orçamentária 20.127 - Secretaria Bolsa Família; Ação 099A - Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com crianças de idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às carências nutricionais; Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa; Ação 4641 - Publicidade de Utilidade Pública; e Ação 6524 - Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda. As duas primeiras ações são finalísticas, enquanto as demais objetivam a gestão do Programa.

5.13. As metas orçamentárias, segundo a LOA 2004, para as ações do Bolsa-Família estão assim definidas:

Tabela 3: Bolsa-Família - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.14. A forma de execução da ação é descentralizada, através de repasse mensal feito diretamente às famílias cadastradas no sistema do Cadastro Único do governo federal. Ao encerramento do exercício 2003, segundo o Departamento de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais do MDS, mais de 7,85 milhões de famílias já haviam sido cadastradas, sendo que 5.481 municípios brasileiros (98,5% do total de 5.561) constavam na base do sistema. A tabela 4 apresenta a posição de atendimento em relação o número de famílias para cada uma das ações de transferência direta de renda, tendo por referência o exercício de 2003.

Tabela 4: Programas de Transferência Direta de Renda - n.º de famílias atendidas por região (dezembro 2003).

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde.

5.15. Além desse Programas, tinha-se em 2003 o atendimento a todas as famílias habilitadas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo, ou então beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação, com a concessão do Auxílio-Gás.

5.16. Observou-se que o Bolsa Família atendia em dezembro de 2003 a 3,61 milhões de famílias em todo o Brasil, incluindo 1,9 milhão de famílias selecionadas pelo Programa Cartão Alimentação e as que migraram do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Os benefícios existentes destes últimos programas continuarão sendo pagos até que os beneficiários migrem para o Bolsa Família.

5.17. Cabe observar que o Tribunal está realizando Auditoria de Natureza Operacional no Programa Bolsa Família (TC 007.329/2004-0), com o objetivo de analisar questões referentes ao cumprimento e ao monitoramento das condicionalidades, à atuação do controle social e à adequação do processo de distribuição e uso de cartões e senhas aos beneficiários.

5.18. Em relação ao orçamento das ações do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades, pode-se observar o crescimento nas dotações orçamentárias, entre os anos de 2002 e 2004, de 150,75%. A inflação do período, considerando-se como índice o IPCA, foi de 24,68%. A principal fonte de financiamento do Bolsa-Família é proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional n.º 31, de 14/12/2000. Em termos financeiros, a execução das ações foi de 79,92% em 2002, contra 86,17% em 2003.

Tabela 5: Programas de transferência direta de renda - Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

5.19. Como boas práticas na área de transferência de renda com condicionalidades pode-se citar o Programa "Renda Cidadão", do estado de Goiás, que além de fornecer auxílio financeiro às famílias cadastradas, fornece auxílio financeiro para nutrição infantil às famílias que tenham crianças de 0 a 6 anos de idade, além de buscar a geração de empregos e fortalecimento da economia local. Ainda no estado de Goiás, pode-se citar o Programa "Bolsa Universitária", destinado aos universitários de baixa renda, cuja contrapartida é a prestação de serviços compatíveis com a sua formação acadêmica, beneficiando assim o aluno carente, pelo pagamento da bolsa, e a própria comunidade, uma vez que o aluno bolsista destina 160 horas de trabalho semestrais em órgãos públicos, entidades, organizações não-governamentais e empresas que integram o programa. O valor do benefício para as mensalidades escolares de até R\$ 300,00 é de 80% do valor cobrado, e para valores de mensalidades acima de R\$ 300,00, valor fixo de R\$ 250,00 para o repasse.

Banco de alimentos

5.20. O Programa Banco de Alimentos, inexistente no PPA 2000-2003, é uma das políticas do Fome Zero voltadas para a garantia da segurança alimentar e combate à fome. Trata-se de ação pública que deve ser empreendida a partir da iniciativa de estados e municípios,

preferencialmente em parceria com a sociedade civil, buscando reduzir o desperdício e assegurar a implantação de sistemas locais de segurança alimentar. A ação objetiva articular o maior número possível de unidades de comercialização, armazenagem e processamento, visando o recebimento de doações de alimentos fora dos padrões comerciais, mas sem restrições de caráter sanitário. Geralmente os Bancos de Alimentos são implantados em municípios de maior porte, onde os índices de desperdício são mais elevados.

5.21. O assunto é tratado na Legislação brasileira pelo Decreto 4.699/2003, que altera o IPI sobre produtos doados ao Fome Zero, e pela Lei n.º 9.608, de 18/02/1998, que trata de ações voluntárias. O público-alvo da ação são as famílias em risco de segurança alimentar e nutricional.

2.22. As metas, segundo a LOA 2004, para as ações finalísticas do programa, estão assim definidas:

Tabela 6: Banco de Alimentos - Metas e recursos orçamentários para 2004

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL(5)

(5) Através da Medida Provisória nº 163, de 23/01/2004. o extinto

Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome teve as suas competências transferidas para o MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.23. O Programa orçamentário Banco de Alimentos conta com recursos para 2004 no valor de R\$ 5.628.100,00. As suas principais ações são: 0558 - Apoio à Instalação de Banco de Alimentos; 2784 - Capacitação para Operacionalização e Gestão de Banco de Alimentos; e 2796 - Fomento ao Desenvolvimento de Tecnologias para a Redução do Desperdício de alimentos no Mercado Atacadista, Varejista e no Consumo.

5.24. Embora as principais ações do Banco de Alimentos estejam voltadas para a coleta, seleção e distribuição de alimentos, não se restringem tão-somente a esses aspectos. Para que o Programa obtenha êxito, é necessário que as ações desenvolvidas pelo Banco de Alimentos venham acompanhadas de ações de capacitação periódica dos manipuladores nas entidades, pela Vigilância Sanitária local (estadual/municipal) ou de outros órgãos competentes, com orientações e cursos de boas práticas de higiene na produção de alimentos - pessoal, do local e dos equipamentos -, manipulação correta dos alimentos, microbiologia dos alimentos, noções de cardápio, lactário, entre outras.

5.25. A implementação dessa ação busca envolver as esferas federal, estaduais e municipais dentro das diretrizes traçadas pelo Fome Zero. As atribuições do governo federal são de

aspectos normativos e de capacitação, enquanto as atribuições de estados e municípios são de caráter operacional.

5.26. Atualmente, segundo informações fornecidas pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, existem 54 Bancos de Alimentos implantados, sendo que 33 foram apoiados pelo Serviço Social do Comércio.

5.27. Como boas práticas, pode-se citar o Programa "Tá no Prato" do governo do estado do Rio Grande do Sul, que consiste em aproveitar o excedente de comercialização de produtos da CEASA-RS para em seguida distribuí-los às entidades sociais de Porto Alegre. Além de assistência alimentar, o Programa tem como meta combater o desperdício de alimentos e levar cursos de nutrição às populações menos favorecidas. Já o Projeto "Banco de Alimentos", da Prefeitura de Panambi-RS, desenvolve ações relacionadas à coleta, acondicionamento e distribuição de alimentos doados por estabelecimentos para famílias com renda abaixo de 2,5 salários mínimos. Cite-se também o Programa "AMBIAL" - Educação Ambiental e Alimentar do governo de Santa Catarina, que tem como objetivo desenvolver atividades educativas na comunidade escolar, visando amenizar o problema da fome, sob seus aspectos de desnutrição e subnutrição e desperdício de alimentos.

5.28. O Programa Banco de Alimentos será objeto de Auditoria de Natureza Operacional por parte do Tribunal no 2º semestre de 2004.

Restaurantes populares

5.29. Embora não esteja presente na maioria dos municípios do País, observou-se que essa ação é importante instrumento na redução da insegurança alimentar e nutricional, uma vez que busca atender ao público-alvo compreendido nos maiores municípios brasileiros.

5.30. O Programa Restaurantes Populares é uma nova política que está sendo implementada pelo Fome Zero, inexistente no PPA 2000-2003. Restaurantes Populares são estabelecimentos que comercializam refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, com qualidade assegurada, e a preços acessíveis à população de baixa renda. O objetivo dessa ação é criar uma rede de proteção alimentar em áreas de grande circulação de pessoas que realizam refeições fora de casa. O papel do MDS e das esferas estaduais e municipais de governo é incentivar a instalação desses restaurantes nos municípios de médio e grande portes.

5.31. O público-alvo da ação é formado pelos segmentos mais vulneráveis da população, tais como trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados e moradores de rua. Os municípios selecionados, entretanto, deverão integrar uma região metropolitana ou ser capital do estado e possuir população igual ou superior a 200 mil habitantes, ou ainda que estejam incluídos no Projeto Habitar Brasil.

5.32. O Programa orçamentário 1011 - Rede Solidária de Restaurantes Populares conta com recursos para 2004 no valor de R\$ 6.390.950,00. As suas principais ações são: 0987- Apoio à

Instalação de Restaurantes Populares; 2276- Credenciamento dos restaurantes participantes da Rede Solidária de Restaurantes Populares.

5.33. As metas, segundo a LOA 2004, para as ações finalísticas do programa Rede Solidária de Restaurantes Populares estão assim definidas:

Tabela 7: Restaurantes Populares - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.34. Foram firmados em 2003 convênios para ampliação de Restaurantes Populares em Belo Horizonte (MG) e em Goiânia (GO).

5.35. Como boa prática na área de restaurantes populares pode-se citar o projeto "Prato do Povo", do governo da Bahia, que conta com duas unidades de restaurante popular, instaladas nos bairros do Comércio e da Liberdade em Salvador, que fornecem alimentação preparada sob supervisão de nutricionistas ao preço de R\$ 1,00, além de desenvolver outras ações socioeducacionais junto aos usuários e à comunidade, entre elas, cursos de alfabetização, inclusão digital e formação em qualidade alimentar.

5.36. Atualmente o Brasil possui 109 municípios com mais de 200.000 habitantes, com uma população total de 68.974.678 habitantes, cerca de 40% da população do Brasil (IBGE, Censo 2002). Deve-se ressaltar que essa ação já vinha sendo desenvolvida também por algumas cidades, a exemplo de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília e Campinas, antes mesmo que o Fome Zero a implementasse.

Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches

5.37. Observou-se que essa Ação é de grande importância na redução da insegurança alimentar no país, por estar presente em todos os municípios do Brasil, colaborando efetivamente na redução da insegurança alimentar e nutricional e conseqüentemente com os objetivos traçados pelo Fome Zero.

5.38. A alimentação escolar na educação básica é uma das ações do programa 1061 - Brasil Escolarizado. Pertencente à esfera da educação, o Programa contribui efetivamente para a redução da insegurança alimentar, pois garante o fornecimento de alimentação aos alunos matriculados no ensino fundamental, através do repasse de recursos para a compra e fornecimento de alimentos em escolas públicas e entidades filantrópicas. Essa ação visa garantir o atendimento de 15% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados na rede Pública e de 30% dos alunos matriculados em escolas de educação indígena.

5.39. O valor destinado à ação 0513 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, segundo a LOA 2004, é de R\$ 1,02 bilhão, com meta de 37,4 milhões de alunos beneficiados, compreendendo 22% da população brasileira.

5.40. Essa é uma ação de caráter universal. O público-alvo da ação é formado pelos alunos matriculados na educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento, além dos alunos mantidos pelas entidades filantrópicas com registro no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Excepcionalmente, poderão também ser computados como parte da rede municipal e do Distrito Federal, os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas e no ensino fundamental mantidas por entidades beneficentes de assistência social, cadastradas no censo escolar do ano anterior ao do atendimento.

5.41. Atualmente são atendidos cerca de 37 milhões de alunos, durante 200 dias/ano (ano letivo), em todos os municípios brasileiros, à exceção única do município Cachoeira de Goiás/GO, pelo fato de o mesmo ainda não ter formado o Conselho de Alimentação Escolar. Segundo a gestora responsável, o Ministério Público já entrou com ações na Justiça visando o cumprimento da Constituição Federal.

5.42. Considerando o período 2002-2004, em termos nominais, o Programa apresenta crescimento no aporte de créditos de 13,88%. Entretanto, comparando-se com a inflação do período, observa-se queda real. Em 2002 o Programa de Alimentação Escolar teve 94,31% de execução, contra 98,92% em 2003.

Tabela 8: Alimentação Escolar - Histórico orçamentário e financeiro(2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

Promoção e vigilância em saúde e nutrição

5.43. Observou-se que essa ação pode auxiliar na geração de informações de dados que subsidiem políticas de segurança alimentar através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), cuja atuação compreende a descrição contínua e predição das tendências alimentares da população, além do monitoramento das situações de risco e de hipovitaminoses e deficiência de iodo. Entretanto, constatou-se que não foram construídos os indicadores necessários para produção de informações relativas à área alimentar e nutricional.

5.44. As ações de promoção e vigilância em saúde e nutrição objetivam o monitoramento, análise e divulgação de dados sobre a situação alimentar e nutricional de determinada população, com prioridades para o grupo materno-infantil, a fim de se traçar um perfil do quadro alimentar e nutricional das condições gerais de saúde dessas populações. Essa análise possibilita ao Estado identificar os grupos de risco que devem ser priorizados nos programas que compõem a política de segurança alimentar e nutricional.

5.45. Na LOA 2004, o programa 1214 - Atenção Básica em Saúde contempla recursos no valor de R\$ 4.787.232.479,00, com 10 ações. Abaixo, destacam-se as ações finalísticas de maior materialidade:

Tabela 9: Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.46. O critério de distribuição de recursos do programa Atenção Básica em Saúde considera o número de habitantes do município com um valor per capita de R\$ 10,00 a R\$ 18,00. Com os valores recebidos são desenvolvidas diversas ações na área da saúde, tais como: consultas médicas em especialidades básicas, atendimento odontológico básico, visita e atendimento ambulatorial e domiciliar do Saúde da Família, vacinação, assistência pré-natal e ao parto e atividades de planejamento familiar. Dado ao seu caráter universal, essas ações são desenvolvidas em todos os municípios brasileiros. O Saúde da Família dispõe de mais de 17.000 equipes e 170.000 agentes comunitários que visitam diariamente casas de famílias das áreas geográficas sob sua responsabilidade.

5.47. Os indicadores para o Programa Atenção Básica em Saúde são: taxa da população coberta por equipes de Saúde da Família; taxa da população coberta por equipe de Saúde Bucal e taxa da população coberta por Equipes da Saúde em municípios com mais de 100.000 habitantes.

5.48. Com os atendimentos prestados, são geradas informações nutricionais e epidemiológicas para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), instrumento estratégico na construção de indicadores da PNSAN. Embora esteja presente em quase todos os municípios do país, especialistas apontaram que o Sisvan possui problemas de consolidação, pois os atendimentos de Atenção Básica à Saúde prestados à população não são uniformes e também não estão implantados em todas as unidades dessas redes municipais de saúde. Nas localidades que não dispõem desses programas, em geral, são coletadas informações apenas da população que procura os serviços de saúde.

5.49. Em termos orçamentários, o Programa de Saúde Básica teve, entre 2002 e 2004, crescimento orçamentário da ordem de 755,2 milhões, o que representa aumento de 19%. A inflação do período, segundo o IPCA, foi de 24,68%. Isto demonstra que o programa vem apresentando queda

real nos valores orçados. Em 2002, a execução foi de 86,46% do valor autorizado, contra 82,32% em 2003.

Tabela 10: Saúde Básica - Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

5.50. Como boas práticas na área de promoção e vigilância em saúde e nutrição, citam-se, além das diversas publicações feitas pelo Ministério da Saúde, o Programa de Qualidade Alimentar do governo da Bahia. Esse Programa é composto de quatro ações: "+ Vida", "+ Pão", "Nossa Sopa" e "Prato do Povo", e tem como objetivo promover a melhoria nutricional da população, com prioridade para a população de baixa renda e excluída. Esses projetos, além de buscar prover as famílias com graves carências alimentares, propõem-se a implantar e aumentar a cobertura do Programa Saúde da Família nos municípios, além de realizar a cobertura vacinal em 100% das crianças e gestantes e acompanhar e realizar pré-natal em 100% das gestantes. Também é meta do Programa Qualidade Alimentar do governo da Bahia produzir e fornecer pães, massas e biscoitos enriquecidos com ferro e vitaminas do complexo B, visando combater a anemia ferropriva (carência de ferro no organismo). O Programa "Nascer Feliz", da Prefeitura de Goiânia, busca atender a gestante, nutriz e a criança em sua primeira infância, até os cinco anos de vida. O Programa "CERENU" - Centro de Recuperação Nutricional do governo do Estado do Pará - visa combater a desnutrição infantil através de ambiente onde as mães ou responsáveis ficam hospedadas com os seus bebês para se dedicarem exclusivamente ao assunto, acompanhadas de orientadores.

Apoio e fortalecimento da agricultura familiar

5.51. Observou-se que essa Ação, além de auxiliar na produção de alimentos, também possui importante vínculo com a geração de empregos, política estrutural do Fome Zero. Entretanto, as quedas sucessivas nos recursos alocados na Agricultura Familiar têm comprometido os objetivos dessa ação e conseqüentemente do próprio programa Fome Zero, uma vez que a produção de alimentos, aliada ao fortalecimento da Agricultura Familiar, é importante ação de geração de empregos almejada pelas políticas estruturais do Fome Zero.

5.52. Conforme as propostas de ações traçadas pelo Decreto n.º 4.229/2002, observa-se que o apoio à agricultura familiar ocupa papel importante na estratégia que envolve os objetivos da

Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que trata da produção de alimentos. Também envolve importante aspectos relativos às ações definidas pelo Fome Zero, já que objetiva, além da produção de alimentos, políticas estruturais de inclusão social, de emprego e de desenvolvimento econômico sustentável.

5.53. No Brasil, as atividades integrantes da agricultura familiar contribuem para a redução das desigualdades sociais, pelo fato de ocupação da família no processo agrícola, além de favorecimento de outras dimensões sociais. A agricultura familiar é responsável pela produção de 4,1 milhões de estabelecimentos, de um total aproximado de 4,8 milhões de estabelecimentos rurais existentes no Brasil. Representam, assim, 85% dos estabelecimentos, apesar de ocuparem apenas 30% da área total agricultável no país e responderem por quase 40% da produção agropecuária nacional (Consea, 2004 p.27).

5.54. No âmbito dos Programas de Governo, a agricultura familiar encontra-se contemplada pelo Programa 0351 - Agricultura Familiar - Pronaf, cujo objetivo é fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. Os créditos para o Programa são de R\$ 2.119.157.604,00 e de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desse valor, R\$ 1.886.559.279,00 correspondem a financiamentos através de Operações Oficiais de Crédito. Em termos de materialidade, as suas principais ações são:

Tabela 11: Agricultura Familiar - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.55. Este tipo de agricultura possui aspectos importantes na PNSAN, uma vez que praticamente não faz uso de agrotóxicos, gerando assim alimentação mais saudável para o consumo. Outra percepção é de cunho econômico, pois as famílias, ao produzirem os seus próprios alimentos, estão menos sujeitas às variações monetárias geradas pela inflação.

5.56. O governo vem implementando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o objetivo de garantir a comercialização da produção dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária por meio da compra direta e da compra antecipada e de três ações: compra local, reposição de estoques de segurança alimentar e compra de leite no nordeste. Dessas ações, a que mais avançou foi a compra direta para reposição de estoques de segurança alimentar, embora restritas a alguns poucos produtos e às regiões Centro-oeste e Sul.

5.57. Informações coletadas junto à SESAN permitiram concluir que recursos oriundos do extinto Programa Comunidade Ativa (0071), além de financiar programas de transferência direta de renda, custeou outras ações voltadas à melhoria das condições sócio-econômicas de famílias residentes em áreas rurais, nestas inseridas o Programa do Leite, com R\$ 61,9 milhões.

5.58. A análise do Relatório circunscreveu-se, conforme apontado no parágrafo 1.13, às informações do Orçamento Geral da União. O Pronaf foi objeto de auditoria realizada por essa Corte (TC 011.846/2000-1) e é um programa extenso, pois abrange vários órgãos do governo, utilizando recursos oriundos do Orçamento Geral da União, das exigibilidades bancárias e de fundos constitucionais. É regulado, por leis, decretos, medidas provisórias, resoluções do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentado. Assim, o Pronaf contém recursos que não se restringem somente ao orçamento da União e atua em quatro linhas distintas: Financiamento a agricultores, Infra-estrutura, Assistência técnica e Capacitação de agricultores.

5.59. No que se refere aos valores destinados a linhas de financiamento, a SESAN informou que o montante disponibilizado para os agricultores foi de R\$ 4,5 bilhões em 2003 (com o uso efetivo de R\$ 4,5 bilhões) e será de R\$ 7,0 bilhões na safra 2004/05.

5.60. Ao se analisar os créditos alocados no Orçamento Geral da União ao apoio e fortalecimento da agricultura familiar, pode-se perceber que o Programa vem, desde 2002, tendo sucessivas quedas. Em 2002 foram alocados R\$ 533,5 milhões, contra 216,4 milhões em 2004, o que representa queda de 59,44%, em valores nominais, na alocação orçamentária. Este fato é agravado pelo índice de inflação do IPCA no período Jan-2002 a Fev-2004, que foi de 24,69%, o que sugere queda ainda mais expressiva nos valores orçados. Deve-se destacar a Ação 0620 - Apoio a projetos municipais de infra-estrutura e serviços em agricultura familiar, que teve queda de 58,61% entre 2002 e 2004 e a ação 0359 - Contribuição ao Fundo Garantia Safra, com queda de 71,58%. Em termos de execução financeira, em 2002 o Programa foi executado em 23,99%, contra 17,39% em 2003.

Tabela 12: Agricultura Familiar - Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

5.61. Como boa prática, pode-se citar o Programa "Flores da Bahia", que objetiva a criação de infra-estrutura para produção, beneficiamento, transporte e comercialização de flores em comunidades carentes. O Programa "AGROFAMILIAR" do governo de Goiás busca a interação entre o governo e os mini e pequenos produtores rurais caracterizados como agricultores que utilizam a mão-de-obra familiar através de ações de "Lavoura Comunitária", "Kits de irrigação", "Pra Ficar

Verde", "Novas Oportunidades", "Alimentos Orgânicos", "Hortas Comunitárias". O Programa Leite das Crianças, do estado do Paraná, é um comprometimento do governo com o produtor local, gerando renda, empregos e fortalecendo a agroindústria local.

Reforma Agrária

5.62. Pode-se observar que este Programa, além de ter o incremento de créditos alocados nos orçamentos de 2002-2004 em índices inferiores à inflação do período, teve, execução financeira quase inexistente em 2004, o que vai de encontro às políticas almejadas pelo Fome Zero.

5.63. Embora não faça parte especificamente do capítulo do Decreto n.º 4.229/2002 que trata da PNSAN, a questão da reforma agrária é instrumento de grande importância em relação a essa política, devido principalmente ao caráter da produção de alimentos. Também possui importante vínculo com os objetivos do Fome Zero, seja pelos aspectos emergenciais de produção e fornecimento de alimentos, seja pelo caráter estrutural de geração de empregos, ambas, políticas do Fome Zero. Assim, a questão agrária repercute na produção de alimentos e na redução da insegurança alimentar, uma vez que as próprias famílias beneficiadas pelo programa geram alimento para o auto-consumo e também pela inclusão social, através da geração de emprego e renda.

5.64. As ações da reforma agrária estão contempladas na LOA 2004 através dos Programas 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária e 0138 - Regularização e gerenciamento da estrutura Fundiária. Esses Programas visam promover a democratização do acesso à terra através da distribuição da terra e da capacitação dos assentados. Segundo a ação 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para reforma Agrária, do Programa 0135, a meta para 2004 é de 415.430 hectares, sob coordenação da Unidade Orçamentária 49201 - Incra. Além desta ação, busca-se conceder crédito e capacitar as famílias assentadas através de diversas ações do Programa 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária.

Tabela 13: Reforma Agrária - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.65. Segundo informações prestadas pela SESAN, em 2004 a meta do Governo Federal é assentar 115 mil famílias. Até 2006, o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) prevê que serão assentadas 530 mil novas famílias. Somando estas famílias com a meta de mais 500 mil famílias que terão a titulação definitiva de suas terras, o PNRA prevê atender 1,3 milhão de famílias de assentados na área rural.

5.66. No campo de ação de governo em relação à questão agrária, a linha de atuação do Fome Zero impõe a necessidade de que sejam estabelecidas ações de inserção da produção agrícola dos assentados nos mercados locais através de garantia de compra de estoque pelo governo. Segundo

especialistas, o auto-consumo é aspecto dos mais importantes, até mais necessário do que a renda monetária que as famílias venham a obter com a venda da produção agrícola.

5.67. Ao se analisar os Orçamentos, do período entre 2002-2004, pode-se constatar crescimento de 20,44% nos créditos alocados no Programa. Este valor é inferior, portanto, ao índice de inflação medido no período Jan-2002 a Fev-2004, que foi de 24,69%, o que demonstra que, considerada a inflação, o Programa teve queda de 4,25% entre 2002 e 2004 na alocação de recursos orçamentários. O Programa teve execução financeira de 78,20% no ano de 2002, contra 53,88% em 2003. A ação Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, por exemplo, apresentou 78,87% de execução em 2002 e 68,12% em 2003, enquanto a de Concessão de Crédito-instalação às Famílias Assentadas teve 91,03% de execução dos recursos em 2002, contra 32,28% em 2003.

Tabela 14: Reforma Agrária - Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

5.68. Como boa prática na área de reforma agrária, pode-se citar o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Assentamentos do Estado de Minas Gerais, que busca capacitar os agentes assentados no desenvolvimento de ações educativas para a produção e gestão de alimentos através da diversificação da produção, aumento da área plantada nos municípios e aquecimento dos mercados locais, além de promover a conscientização para o desenvolvimento rural sustentável, além de mapear a situação nutricional de todas as crianças de 0 a 6 anos nos assentamentos.

Abastecimento alimentar

5.69. As ações do Programa de Abastecimento Alimentar têm por objetivo possibilitar que todos os segmentos da população tenham acesso a alimentos em condições apropriadas em termo de quantidade, preço e qualidade, com importante repercussão na composição do consumo das famílias. Este aspecto liga-se à PNSAN. Outro aspecto relacionado às ações de abastecimento alimentar diz respeito à política do Fome Zero de fortalecimento de economias locais através da compra de estoques de alimentos da agricultura familiar.

5.70. Na medida em que a composição dos custos dos alimentos é definida pelos agentes produtivos e comerciais, a atuação do abastecimento alimentar é importante medida de redução de custos de alimentos, o que contribui para o acesso das populações mais carentes a alimentos mais

baratos. Nos municípios de pequeno e médio porte, este tipo de ação possui a faculdade de junção do abastecimento com a promoção do desenvolvimento rural, com ênfase na geração de empregos. Essa estratégia também gera ganhos de redução de custos de transportes, além de favorecer a obtenção de alimentos com menor grau de processamento industrial.

5.71. Na LOA 2004, o Programa 0352 - Abastecimento alimentar dispõe de recursos de R\$ 6.294.114.801,00 e contempla 21 ações, das quais se destacam as seguintes:

Tabela 15: Abastecimento Alimentar - Metas e recursos orçamentários para 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2004.

5.72. Os indicadores do Programa são: produção nacional de grãos; taxa de variação da renda dos produtores agropecuários e taxa de participação dos produtos da agricultura familiar nas aquisições do governo federal.

5.73. Em termos orçamentários, se for considerado o período 2002-2004, o Programa apresenta crescimento de 76,94% no aporte de créditos contra uma inflação de 24,69% no mesmo período, nos meses compreendidos entre Jan-2002 a Fev-2004. Já os valores pagos em comparação aos valores autorizados, apresentam índices de 14,14% em 2002 e 44,55% de execução em 2003.

Tabela 16: Abastecimento Alimentar - Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Valores em R\$ milhões

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos 2004, atualizada até 09/07/2004.

(2) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Valores atualizados até 05/03/2004.

5.74. Em virtude das diretrizes almejadas pela PNSAN e pelo Fome Zero, observou-se que as ações do Programa de Abastecimento Alimentar colaboram efetivamente com os objetivos de ambos, seja pela possibilidade de garantia do fornecimento de alimentos, seja pela aquisição de produtos alimentares provenientes da agricultura familiar, o que garante políticas de geração de emprego almejadas pelo Fome Zero.

Outras linhas de ação.

5.75. As demais linhas de ações do Programa Fome Zero elencadas pela equipe de auditoria dizem respeito aos Programas Primeiro Emprego, Convivência com o Semi-Árido (cisternas) e Educação Alimentar. Essas ações são desenvolvidas em conjunto com outros ministérios, no caso do

programa Primeiro Emprego, ou com a sociedade civil, no caso do Programa de Convivência com o Semi-Árido.

5.76. O Programa Primeiro Emprego visa inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego. As metas para o Programa são a geração de 102.738 empregos e a capacitação para jovens na faixa entre 16 a 24 anos. O orçamento previsto para o Programa é de R\$ 189,1 milhões. O indicador é a taxa de desemprego na faixa entre 16 e 24 anos.

5.77. Esse Programa, no entanto, para que possa efetivamente alcançar seus objetivos, necessita, além da participação governamental, também da adesão da sociedade civil. Essas condições externas, portanto, devem ser consideradas para que se possa implementar a geração de emprego para jovens. Assim, essa ação deve ser avaliada sob óticas que considerem aspectos extra-orçamentários, tais como o crescimento econômico do país e outras condições.

5.78. A construção de cisternas é uma articulação feita entre governo e sociedade civil. Essa ação construiu, segundo informações prestadas pela SESAN, 17.694 cisternas em 2003. Além da ação governamental, a sociedade civil tem participado dessa ação, a exemplo da Federação Brasileira de Bancos e da organização não governamental Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA).

5.79. O Programa de Educação Alimentar e Nutricional possui como objetivo disseminar práticas de segurança alimentar, combater o desperdício, estimular a adoção de uma dieta mais saudável, valorizando a melhoria do hábito alimentar e o consumo de alimentos regionais. Este tipo de ação é estendido a toda população brasileira, de todas as camadas sociais. No caso das famílias em situação de pobreza, além das ações educacionais, o objetivo do governo consiste em garantir a compra do estoque familiar.

5.80. Como boas práticas pode-se citar o Programa "CRES", do governo do Paraná, que tem como objetivo criar e manter mecanismos para a implementação de projetos e programas para famílias de baixa renda através de cozinhas comunitárias e de comercialização dos produtos em supermercados inscritos no Programa. No campo de convivência com o semi-árido, o Programa "Cabra Forte", do governo da Bahia, busca melhorar a qualidade de vida da população rural através do estímulo à produção agropecuária sustentável em 25.826 propriedades, localizadas em 17 municípios do semi-árido baiano através da perfuração de poços artesianos, barragens e cisternas. Assim, o Programa busca elevar a renda agrícola, reduzir a vulnerabilidade às secas, possibilitando o aumento da disponibilidade de água e contribuir para a preservação da vegetação nativa, devido à diminuição de pastejo no período seco. Na área de educação alimentar, podem-se citar as ações implementadas pelo governo do Mato Grosso do Sul, por meio da Coordenadoria de Vigilância Sanitária e pela Área Técnica de Alimentação e Nutrição do Estado e que buscam promover o conhecimento à população de práticas saudáveis de alimentação.

6. Análise dos Comentários dos Gestores

6.1. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº 144/2000 - TCU, a versão preliminar do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Fome Zero foi remetida à SESAN/MDS, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas. Em atenção, o Sr José Giácomo Baccarin, Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Ofício nº 927/MDS/SESAN, de 13/07/2004, encaminhou seus comentários, resumidos e analisados a seguir.

6.2. Inicialmente, o Sr. Secretário ressaltou a qualidade, rigor e acuidade do Relatório de Auditoria, o que, em sua indicação, torna-o importante referência para os setores interessados no Programa Fome Zero, como também considerou que o Relatório é bastante positivo em relação ao Fome Zero, seja na sua concepção (compatibilidade do Fome Zero com a PNSAN), seja na sua implementação (lógica de intervenção das ações do Fome Zero e aumento de recursos orçamentários no período 2002-2004, para o conjunto de ações analisadas na auditoria). Em seguida, o gestor teceu algumas considerações sobre as conclusões da auditoria que encontram-se discriminadas e analisadas a seguir.

6.3. O gestor chama a atenção para duas colocações registradas no relatório: atribuição à SESAN de responsabilidade pela gestão do Fome Zero que caberia ao MDS; e também da não-indicação de quem deveria coordenar a PNSAN.

6.4. Quanto à observação de que o relatório atribui à SESAN a responsabilidade pela gerência do Fome Zero, o gestor entende que essa atribuição relatada pela equipe superestima o papel da Secretaria e, por conseguinte, subestima o papel do MDS e do CONSEA na condução da PNSAN.

6.5. O Decreto n.º 5.074, de 11/05/2004, que aprovou a estrutura regimental do MDS, atribuiu em seu artigo 1º competência para aquela Pasta tratar de diversos assuntos ligados às políticas de segurança alimentar, estabelecendo em seu artigo 16 as atribuições da SESAN:

Art. 16. À Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete:

I - formular a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ouvido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA;

II - implementar e acompanhar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, definindo estratégias para a execução de programas e projetos nesta área de atuação;

III - coordenar programas e projetos de segurança alimentar e nutricional no âmbito federal;

IV - propor a regulamentação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - propor diretrizes para a formulação de programas e ações dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e da sociedade civil ligadas à segurança alimentar e nutricional;

VI - supervisionar e acompanhar a implementação de programas e projetos de segurança alimentar e nutricional nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal;

VII - regulamentar a execução de programas de segurança alimentar e nutricional, em parceria com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e com a sociedade civil, que contribuam para o desenvolvimento local integrado e sustentável;

VIII - realizar a articulação e a integração entre os estados, os municípios, o Distrito Federal e a sociedade civil, com vistas à implementação de desenvolvimento local, de forma coordenada com as ações de segurança alimentar e combate à fome;

IX - prestar suporte técnico à secretaria-executiva do CONSEA;

X - coordenar o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consoante com as disposições contidas no art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e do Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003; e

XI - subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de desempenho dos programas e projetos desta área de atuação para a realização do monitoramento e avaliação.

6.6. Assim, à medida em que ficou estabelecido pelo Decreto n.º 5.074/2004 que à SESAN caberia a supervisão e coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, esta seria a operacionalização de atribuições do MDS, e, portanto, não há contradições conceituais quanto ao exposto no Relatório. No entanto, de forma a envolver tanto o MDS quanto o CONSEA como co-responsáveis por esse papel, optou-se por acatar as considerações do gestor e ratificar as informações contidas no parágrafo 1.4 do relatório.

6.7. O segundo ponto ressaltado pelo gestor diz respeito ao comentário da equipe apontado no parágrafo 3.11 do relatório, de que a PNSAN deveria ser coordenada fora das tensões ministeriais, mas que não há indicação de qual instância seria essa. Houve recomendação à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de que "busque instituir um marco legal para a PNSAN, mediante a edição de normas que estabeleçam diretrizes, metas e indicadores de desempenho, propostas de ações prioritárias, público-alvo, responsabilidades institucionais, mecanismos de controle social e fontes de financiamento, a par de outras medidas regulamentares necessárias" (grifo nosso). Nesse caso, a recomendação do TCU pauta-se pelo princípio de que a definição política cabe ao Poder Executivo, não cabendo ao Tribunal ingerência quanto a esse aspecto, senão no que refere-se ao controle na implementação das ações e programas de governo.

6.8. Outro ponto apontado pelo gestor diz respeito ao fato de a equipe nada relatar sobre a criação do Grupo de Trabalho do Fome Zero, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais. O gestor também ressalta que o Grupo de Trabalho do Fome Zero na Câmara de Políticas Sociais poderia

assumir a articulação das políticas estruturais com a transferência de renda e com o atendimento emergencial, apontando como relevante tal articulação. Neste ponto, o que se observa é que o item 3.32 do Relatório recomendou à SESAN que estimule a criação de fóruns permanentes, regionais, estaduais e/ou municipais com o intuito de permitir a troca de experiências e a disseminação de boas práticas de gestão do Fome Zero. Nesse sentido, a criação de Grupos de Trabalho poderia ser entendida como a própria implementação da recomendação.

6.9. O gestor manifestou-se ainda quanto à baixa execução financeira apontada no Relatório em relação a algumas ações orçamentárias. Reconheceu que, apesar do aumento de recursos entre os anos de 2002 e 2004, alguns programas e ações, especialmente as mais novas, tiveram dificuldades de execução devido ao seu processo de formatação, mas que em 2004 essas atividades já deverão apresentar desempenho mais satisfatório.

6.10. Outro aspecto a ser destacado na manifestação do gestor diz respeito ao fato de que dados referentes a alguns programas estavam subestimados, no que tange à falta de informações sobre o Programa do Leite, reforma agrária e construção de cisternas no semi-árido brasileiro. Observou-se pertinente as considerações por ele expostas, que foram agregadas ao relatório de forma a complementar e ratificar as conclusões da auditoria relativas a essas matérias, conforme itens 5.55, 5.63 e 5.76 do relatório.

6.11. Por fim, o gestor aborda as determinações e recomendações do TCU, ressaltando que para todas elas estão sendo adotadas ações concretas, fazendo uma pequena ressalva quanto à determinação inicialmente remetida à SESAN, que trata da elaboração de um modelo de avaliação de impacto do Fome Zero que deve ser, em sua opinião, dirigida ao MDS, que dispõe na sua estrutura regimental de unidade própria para esse fim. Quanto a essa requisição, optou-se por acatá-la, fazendo-se a respectiva alteração no relatório.

6.12. Feitas as análises acima, resta esclarecer que os comentários enviados pelo gestor possibilitou também que se aperfeiçoasse o texto de algumas recomendações, ante as informações adicionais prestadas.

7. Conclusão

7.1. Historicamente, tem-se que o termo segurança alimentar começou a ser utilizado após o fim da Primeira Guerra Mundial, a partir da constatação de que um país poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos. A alimentação seria, assim, uma arma poderosa, principalmente se aplicada por uma potência em um país que não tivesse a capacidade de produzir por conta própria e suficientemente seus alimentos. A questão adquiria, portanto, um significado de segurança nacional e soberania para cada país. Esse entendimento manteve-se até a década de setenta.

7.2. Na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, em 1974, em um momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em

importantes países produtores, a idéia da Segurança Alimentar passou a ser vinculada à produção agrícola. Acreditava-se que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola.

7.3. Ainda na década de setenta houve recuperação da produção mundial de alimentos, embora os males da desnutrição e da fome continuaram atingindo gravemente parcela significativa da população mundial.

7.4. A partir de então, começa-se a perceber que, mais do que a oferta, a capacidade de acesso aos alimentos por parte dos indivíduos mostra-se como a questão crucial para se entender o conceito de segurança alimentar, que passa a ser vinculado ao conceito segurança nutricional. A pobreza passa a ocupar o lugar de fator determinante da insegurança alimentar e nutricional, isto é, do não acesso regular a uma alimentação adequada, dando origem aos fenômenos da fome e da desnutrição.

7.5. Foi neste contexto de pobreza e carências que o atual governo lançou o Programa Fome Zero, tendo por princípio norteador a garantia do direito humano à alimentação como parte dos direitos civis básicos da população brasileira. Apesar da denominação genérica de programa, o Fome Zero deriva de aspectos políticos distintos daquilo que comumente se entende como programa de governo, segundo ditames do art. 2º do decreto n.º 4.052/2001. Trata-se, na verdade, de uma marca do atual governo brasileiro, um nome de fantasia, que tem por finalidade implementar uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no país.

7.6. A análise de suas linhas de atuação permitiu inferir tratar-se de intervenções variadas que visam abordar, desde questões estruturais, como melhoria de renda das famílias e do aumento da oferta de alimentos básicos por meio do estímulo à agricultura familiar, até ações específicas e diretas de assistência alimentar. Em 2003, suas atividades priorizaram os municípios mais carentes do semi-árido nordestino, que conviveram com problemas ligados à seca e estiagem.

7.7. Para implementar a proposta do Fome Zero a Medida Provisória n.º 103/2003, convertida na Lei n.º 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e transformou a Secretaria de Estado da Assistência Social em Ministério da Assistência Social, o qual passou a contar em sua estrutura com o Conselho de Articulação de Programas Sociais.

7.8. Em outubro de 2003, foi editada a Medida Provisória n.º 132, convertida na Lei n.º 10.836/2004, criando o Programa Bolsa Família, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.

7.9. Observou-se que a atuação do Fome Zero guarda consonância tanto com os objetivos do Decreto 4.229/2002 - PNDH, quanto com os objetivos da PNSAN. Grande parte das ações e

programas por ele elencados, na verdade, já constavam do PPA 2000/2003, sendo que algumas ações foram extintas, outras, criadas.

7.10. O mérito da mudança implementada pelo Fome Zero foi de ordem institucional, com a junção de diversas políticas de governo em projetos e programas orçamentários visando atacar, de forma prioritária, a situação de risco ou insegurança alimentar e nutricional de parcela significativa da população brasileira. Estudos do IPEA estimaram em 54 milhões o número de pessoas que se encontravam abaixo da linha de pobreza em 2002 (considerando a renda per capita de até 1/2 salário mínimo), sendo a maioria dessas famílias residentes em áreas urbanas não-metropolitanas.

7.11. Reconhece-se, ainda, que a implementação das ações afetas ao Fome Zero não pode prescindir de avaliação adequada de seu impacto, tanto por decorrência das emergências sociais que busca enfrentar, quanto pela materialidade que o cerca.

7.12. Observou-se que está em processo de definição e construção, no âmbito da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, um sistema de avaliação global do impacto do Fome Zero sobre quatro níveis de atuação: a família, a municipalidade, a região (com foco prioritário no semi-árido nordestino) e o nível nacional. Pretende-se verificar, por exemplo, o impacto do Fome Zero sobre os níveis de insegurança alimentar em um conjunto de famílias em uma área definida, assim como sobre a geração de bens públicos, como infra-estrutura social e produtiva, e a melhoria do capital humano, como alfabetização de adultos. Almeja-se, ainda, auferir resultados produzidos sobre instituições do governo e da sociedade civil e o desenvolvimento e crescimento econômico de uma área determinada.

7.13. Em termos operacionais, tem-se a dificuldade de inserção do Fome Zero na concepção referenciada pelo Decreto n.º 2.829/98 e pela Portaria MOG n.º 42/99, haja vista que suas linhas de atuação possuem amplo leque de ações afetas a diversos programas orçamentários, não se enquadrando no conceito estabelecido pela Legislação. Assim, as atribuições específicas dos responsáveis pela implementação do Fome Zero não se sobrepõem às atribuições dos demais órgãos e unidades responsáveis pelos Programas de governo.

7.14. Em termos orçamentários, os programas correspondentes à maioria das linhas de ação do Fome Zero tiveram, no período 2002/2004, acréscimo de créditos alocados. Em 2002, foram destinados pela LOA (Lei + créditos) R\$ 9,77 bilhões; em 2003, R\$ 12,54 bilhões; e em 2004 R\$ 15,44 bilhões. Isto demonstra aumento nominal de 58% na alocação dos créditos, contra uma inflação de 24,68% pelo Índice de Preços ao Consumidor ? Amplo (IPCA), no período, ou de 28,13%, se considerarmos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ambos medidos pelo IBGE. No que concerne à execução financeira, em 2002 foram pagos 71,22% do autorizado e em 2003 foram pagos 74,87%.

Da análise da execução financeira observa-se que os programas de transferência de renda e de execução descentralizada, mediante repasse de recursos direto e fundo a fundo, representaram 66% do total de recursos alocados ao Programa Fome Zero e corresponderam a 83,37% do total de recursos pagos em 2003. Ou seja, constata-se uma priorização e melhor execução dos programas de transferência de recursos.

Na figura 1 apresenta-se o percentual de execução financeira dos programas de transferência de renda em 2003, cuja execução média foi de 85,69%.

Figura 1 - Execução financeira das ações de programas de transferência de renda - 2003

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

A Figura 2 apresenta as ações correspondentes aos repasses de recursos direto e fundo-a-fundo, cuja execução média foi de 98,17% no exercício de 2003.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Figura 2 - Execução financeira das ações de programas de transferência direta e fundo a fundo - 2003

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, aqueles programas voltados ao fortalecimento da economia familiar, reforma agrária, geração de emprego e renda e demais ações de saúde não apresentaram o mesmo nível de execução financeira, conforme apresentado na Figura 3, cujo percentual médio de execução foi de 38,18%.

Figura 3 - Execução financeira das ações dos demais programas - 2003

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

7.15. Este fato merece destaque tendo em vista que conforme já ressaltado em Levantamento realizado pelo Tribunal (TC 006.944/2003-6), especialistas e gestores entendem que pouco adianta a transferência de recursos a famílias mais vulnerabilizadas, tanto social como economicamente, se estas pessoas não tiverem uma possibilidade de emprego ou ocupação que gere uma renda estável e alavanque sua condição de vida, fazendo-as sair da condição de pobreza e miséria em que estão inseridas. Tentar romper o ciclo vicioso da pobreza no Brasil é justamente a proposta do Fome Zero.

7.16. As diversas condições externas que afetaram o sucesso do Fome Zero em 2003, segundo discurso do ex-ministro José Graziano, foram: aumento recorde do desemprego no país; redução de 13,3% na renda dos assalariados; baixa mobilização das ações de reforma agrária;

contingenciamento de programas sociais; e redução de 5% no consumo real de alimentos. Esses fatos demonstram que o Fome Zero por si só não é suficiente para promover as mudanças almejadas, haja vista depender de condições macroeconômicas não gerenciáveis por seus gestores diretos (entenda-se Ministério do Desenvolvimento Social), mas sim por outros setores do governo brasileiro e mesmo de aspectos econômicos cuja competência não seja somente do Estado, mas também da Sociedade Civil.

7.17. A partir das conclusões da auditoria, foi possível propor recomendações aos órgãos competentes, no sentido de contribuir com a PNSAN e para a conseqüente gestão e controle do Fome Zero.

Proposta de Encaminhamento

8.1 Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator.

8.1.1. Determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que encaminhe a este Tribunal, tão logo concluído, o modelo de avaliação de impacto definido para o Fome Zero.

8.1.2. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

a) procure pautar a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) pelas propostas de ações definidas pelo Decreto n.º 4.229/2002, explicitadas no item que trata da Garantia do Direito à Alimentação, suplementando-se, no que couber, com outras diretrizes consideradas necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional no país;

b) observe, na construção da PNSAN, cinco dimensões básicas em que devam estar inseridas as propostas de ação, quais sejam: i) a esfera da produção de alimentos, desde o acesso à terra e incentivo à produção para autoconsumo pelas famílias rurais e fortalecimento da agricultura familiar, passando pela vigilância sanitária sobre a produção, armazenagem, comercialização e rotulagem de matéria-prima, produtos in natura, alimentos industrializados e refeições, e compreendendo, ainda, o acesso e uso sustentável dos recursos naturais e da água; ii) a esfera do acesso aos alimentos, no tocante ao abastecimento alimentar e agricultura urbana; iii) a esfera do consumo, que compreende a educação alimentar, o respeito a diversidade cultural e o fortalecimento de entidades e órgãos de defesa dos consumidores; iv) a esfera da suplementação alimentar, que engloba a alimentação escolar, o Programa de Alimentação ao Trabalhador, os restaurantes populares e os bancos de alimentos; e v) a esfera emergencial, constituída pelos mutirões de coleta e doações de alimentos e pelos programas de distribuição de renda ou cestas básicas que satisfaçam de forma imediata às carências alimentares mais extremas de grupos populacionais específicos;

c) busque instituir marco legal para a PNSAN, mediante a edição de normas que estabeleçam diretrizes, metas e indicadores de desempenho, propostas de ações prioritárias, público-

alvo, responsabilidades institucionais, mecanismos de controle social e fontes de financiamento, a par de outras medidas regulamentares necessárias;

d) busque incorporar, dentre os princípios norteadores da PNSAN, a equidade de gênero e raça/etnia nas suas propostas de ações, assim como o atendimento a grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de acesso aos alimentos, estes últimos entendidos pelas famílias que vivem em regiões isoladas, em locais de difícil acesso a bens e serviços públicos em geral.

8.1.3. Recomendar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

a) estimule a criação de fóruns permanentes regionais, estaduais e/ou municipais de segurança alimentar e nutricional, com a participação de entidades governamentais, movimentos organizados da sociedade civil e especialistas na área, permitindo a troca de experiências e a disseminação de boas práticas de gestão do Fome Zero;

b) normatize a composição, atribuições e forma de participação dos conselhos locais no âmbito da PNSAN, de forma a racionalizar e agilizar a tomada de decisões nas municipalidades e evitar sobreposição de ações e responsabilidades com outros conselhos já constituídos;

8.2 Encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários:

a) Ministro Chefe da Casa Civil;

b) Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

c) Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) Secretaria Federal de Controle Interno;

e) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

f) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

g) Secretaria Especial dos Direitos Humanos;

h) Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: Mista do Orçamento; do Congresso Nacional; de Fiscalização Financeira e Controle; de Seguridade Social e Família; e de Direitos Humanos e Minorias, ambas da Câmara dos Deputados;

i) Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: de Fiscalização e Controle e de Assuntos Sociais;

j) Procurador-Geral da República, com proposta de encaminhamento à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;

k) Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

8.3 Arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

É o relatório.

Voto

Registro de plano que grande parte deste trabalho foi utilizado pelo Ministro Guilherme Palmeira, relator das Contas do Governo relativas ao exercício de 2003, para elaborar o Parecer Prévio sobre as referidas Contas, no que diz respeito à área temática Segurança Alimentar.

2. Como decorrência da análise das informações consignadas neste relatório, referentes ao exercício de 2002 a 2003, o Tribunal deliberou na Sessão Extraordinária de Plenário, de 15/06/2004, quando do exame das Contas do Governo relativas a 2003, expedir recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no sentido de que envidasse esforços, junto aos diversos setores da administração pública envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas a incrementar a implementação das ações estruturais, garantindo, de modo sustentável, a inclusão social dos beneficiários do Programa.

3. Conforme consignado no presente relatório, o objetivo desta auditoria de natureza operacional é o Programa Fome Zero, gerenciado no âmbito da Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que tem por finalidade implantar uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil, por meio da articulação de ações nos três níveis de governo e da sociedade civil, contribuindo para que todas as famílias brasileiras tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.

4. O trabalho buscou atingir dois objetivos: verificar a lógica de intervenção do Fome Zero em relação aos princípios norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional e verificar a proposta de instrumentalização do Fome Zero dentro da esfera pública. Assim, foram investigadas questões referentes à: a) adequação e consistência da finalidade, objetivos, produtos e atividades do Fome Zero com os princípios e pressupostos norteadores de uma política de segurança alimentar e nutricional; b) estratégia operacional adotada pelo governo na implementação do Fome Zero; c) lógica de intervenção das ações de transferência direta de renda com condicionalidades, das ações estruturantes, das ações de atenção básica à saúde, das ações voltadas à alimentação escolar e de ações ditas como específicas de segurança alimentar e nutricional (educação alimentar, distribuição de leite e cestas básicas, banco de alimentos, restaurantes populares) para o alcance do Fome Zero.

5. O Fome Zero não é um programa de governo nos moldes daqueles inclusos no Plano Plurianual, mas um conjunto de políticas de segurança alimentar e nutricional assumidas pelo governo federal. É tido como uma marca do atual governo brasileiro, um nome de fantasia, elencando um amplo conjunto de ações que devem ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional à população brasileira.

6. A instrumentalização do Fome Zero possui lógica de intervenção compreendida por ações de três tipos: Ações Emergenciais ou Específicas, voltadas para o combate à insegurança alimentar e nutricional de famílias que não conseguem comer com regularidade, quantidade e qualidade necessárias; Ações Estruturais, que são aquelas voltadas ao combate das causas mais profundas da fome e pobreza, através de ações de geração de renda e emprego; e Ações Locais, a serem adotadas pelas prefeituras e sociedade civil.

7. As suas linhas de atuação possuem amplo leque de programas orçamentários de governo, dispostas em vários Ministérios, tendo a equipe de auditoria examinado aquelas de maior materialidade, quais sejam: transferência de renda com condicionalidades; banco de alimentos; restaurantes populares; alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; promoção e vigilância em saúde e nutrição; apoio e fortalecimento da agricultura familiar; reforma agrária; abastecimento familiar; Programa Primeiro Emprego; convivência com o semi-árido (cisternas) e educação alimentar.

8. Conforme se verifica pelo relatório da equipe, grande parte das ações e programas elencados pelo Fome Zero já constavam do Plano Plurianual 2000/2003, sendo que algumas ações foram extintas, outras criadas e algumas renomeadas. Observa-se assim que o grande mérito da mudança proposta foi de ordem institucional, visando atacar, de forma prioritária, a situação de risco ou insegurança alimentar e nutricional de 54 milhões de pessoas (segundo estudos do IPEA-2002), que se encontram abaixo da linha da pobreza - considerando a renda per capita de até 1/2 salário mínimo.

9. Verifica-se da análise da execução financeira das ações integrantes do Fome Zero, realizada pela equipe de auditoria, que os programas de transferência de renda e de execução descentralizada, mediante repasse de recursos direto de fundo a fundo, representaram 66% do total de recursos alocados ao Programa e corresponderam a 83,38% do total de recursos pagos em 2003, constatando-se assim uma priorização e melhor execução dos programas de transferência de renda.

10. Constata-se também que aqueles programas voltados ao fortalecimento da economia familiar, reforma agrária, geração de emprego e renda e demais ações de saúde não apresentaram o mesmo nível de execução financeira, no exercício de 2003, cujo percentual médio de execução foi de 38,18%.

11. O percentual de execução financeira dos programas que compõem o Fome Zero, no exercício de 2004, não foi objeto de análise no relatório, tendo em vista que os dados examinados pela equipe de auditoria referiam à execução do orçamento até março/2004.

12. Assim e tendo em vista o entendimento predominante, entre especialistas e gestores, de que de pouco adianta a transferência de recursos a famílias mais vulnerabilizadas, tanto social como economicamente, se estas pessoas não tiverem uma possibilidade de emprego ou ocupação que gere renda estável e alavanque sua condição de vida, fazendo-as sair da condição de pobreza e miséria em

que estão inseridas, esta Corte expediu no corrente ano recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no sentido de envidar esforços para incrementar a implementação das ações estruturantes, conforme destaquei no início deste voto.

13. A propósito, vale salientar trecho do artigo publicado no Correio Braziliense de 17/09/2004, de autoria do representante do Governo Federal no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, Frei Beto, no sentido de que a “... fome não se combate com donativos, nem apenas com transferência de renda. Precisa ser complementada por políticas efetivas de mudanças estruturais, com as reformas agrária e tributária, capazes de desconcentrar as rendas fundiária e financeira. Tudo isso amparado por uma política ousada de insumos e créditos às famílias beneficiárias, que devem ser alvo de um intenso trabalho educativo na linha de Paulo Freire, de modo a se tornarem protagonistas socioeconômicas e sujeitos políticos e históricos.”

14. Considerando que o sucesso do Fome Zero em 2003 foi afetado pelo aumento recorde do desemprego no país, redução na renda dos assalariados, baixa mobilização das ações da reforma agrária, contingenciamento de programas sociais, redução no consumo real de alimentos, segundo declarações do ex-Ministro José Graziano, conclui-se, conforme anotado pela equipe de auditoria, que o Fome Zero por si só não é suficiente para promover as mudanças almejadas, pois depende de condições macroeconômicas não gerenciáveis pelo gestor direto do Programa, mas sim por outros setores do governo brasileiro e mesmo de aspectos econômicos cuja competência não é somente do Estado mas também da sociedade civil.

15. Vê-se assim que o governo federal está consciente e empenhado em combinar as políticas estruturantes e as emergenciais necessárias à consecução do grande objetivo do Programa Fome Zero, que é a erradicação da fome e da exclusão social, e, por certo, envidará todos os esforços, neste ano e nos próximos, para o alcance dessa meta. Desse modo, penso que as propostas formuladas pela equipe de auditoria e acolhidas pelos dirigentes da Seprog, contribuirão, por certo, para o aperfeiçoamento de tão importante política pública, pelo que endosso as medidas propugnadas no relatório de auditoria.

16. Por fim assinalo que a ação de grande materialidade e relevância no Programa Fome Zero - Transferência de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família, foi objeto de auditoria específica, TC 007.329/2004-0, a qual estou trazendo à apreciação dos nobres pares também nesta assentada.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de setembro de 2004.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Fome Zero, no período de 16/02 a 02/04/2004, abrangendo os exercícios de 2002 a 2004.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que encaminhe a este Tribunal, tão logo concluído, o modelo de avaliação de impacto definido para o Fome Zero;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.2.1. procure pautar a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) pelas propostas de ações definidas pelo Decreto n.º 4.229/2002, explicitadas no item que trata da Garantia do Direito à Alimentação, suplementando-se, no que couber, com outras diretrizes consideradas necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional no país;

9.2.2. observe, na construção da PNSAN, cinco dimensões básicas em que devam estar inseridas as propostas de ação, quais sejam: i) a esfera da produção de alimentos, desde o acesso à terra e incentivo à produção para autoconsumo pelas famílias rurais e fortalecimento da agricultura familiar, passando pela vigilância sanitária sobre a produção, armazenagem, comercialização e rotulagem de matéria-prima, produtos in natura, alimentos industrializados e refeições, e compreendendo, ainda, o acesso e uso sustentável dos recursos naturais e da água; ii) a esfera do acesso aos alimentos, no tocante ao abastecimento alimentar e agricultura urbana; iii) a esfera do consumo, que compreende a educação alimentar, o respeito a diversidade cultural e o fortalecimento de entidades e órgãos de defesa dos consumidores; iv) a esfera da suplementação alimentar, que engloba a alimentação escolar, o Programa de Alimentação ao Trabalhador, os restaurantes populares e os bancos de alimentos; e v) a esfera emergencial, constituída pelos mutirões de coleta e doações de alimentos e pelos programas de distribuição de renda ou cestas básicas que satisfaçam de forma imediata às carências alimentares mais extremas de grupos populacionais específicos;

9.2.3. busque instituir marco legal para a PNSAN, mediante a edição de normas que estabeleçam diretrizes, metas e indicadores de desempenho, propostas de ações prioritárias, público-alvo, responsabilidades institucionais, mecanismos de controle social e fontes de financiamento, a par de outras medidas regulamentares necessárias;

9.2.4. busque incorporar, entre os princípios norteadores da PNSAN, a equidade de gênero e raça/etnia nas suas propostas de ações, assim como o atendimento a grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de acesso aos alimentos, estes últimos entendidos pelas famílias que vivem em regiões isoladas, em locais de difícil acesso a bens e serviços públicos em geral;

9.3. recomendar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.3.1. estimule a criação de fóruns permanentes regionais, estaduais e/ou municipais de segurança alimentar e nutricional, com a participação de entidades governamentais, movimentos organizados da sociedade civil e especialistas na área, permitindo a troca de experiências e a disseminação de boas práticas de gestão do Fome Zero;

9.3.2. normatize a composição, atribuições e forma de participação dos conselhos locais no âmbito da PNSAN, de forma a racionalizar e agilizar a tomada de decisões nas municipalidades e evitar sobreposição de ações e responsabilidades com outros conselhos já constituídos;

9.4. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada Voto que a fundamenta e do inteiro teor do relatório da equipe de auditoria, para os seguintes destinatários:

9.4.1. Ministro Chefe da Casa Civil;

9.4.2. Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.4.3. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional;

9.4.4. Secretaria Federal de Controle Interno;

9.4.5. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

9.4.6. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

9.4.7. Secretaria Especial dos Direitos Humanos;

9.4.8. Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: Mista do Orçamento; do Congresso Nacional; de Fiscalização Financeira e Controle; de Seguridade Social e Família; e de Direitos Humanos e Minorias, ambas da Câmara dos Deputados;

9.4.9. Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: de Fiscalização e Controle e de Assuntos Sociais;

9.4.10. Procurador-Geral da República, com proposta de encaminhamento à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;

9.4.11. Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

9.5. arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 36/2004 - Plenário

Sessão 29/09/2004

Aprovação 06/10/2004

Dou 08/10/2004 - Página 0