

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo trata das políticas federais de assistência social e transferência de renda, cuja gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), cujo planejamento e execução possuem caráter intersectorial, abrangendo ações sob responsabilidade de vários ministérios – Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), entre outros.¹ Seu objetivo é realizar o acompanhamento e a análise do andamento físico-financeiro dos principais programas, ações e demais iniciativas desenvolvidas no ano de 2008, no âmbito destas políticas.

O texto se divide em três seções, além desta apresentação. Na seção 2, serão apresentados os fatos relevantes que marcaram o ano de 2008, estendendo-se o relato dos principais acontecimentos até o segundo semestre de 2009. Nas áreas de assistência social e transferência de renda, terão destaque, entre outros assuntos, a eleição dos novos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a tramitação dos Projetos de Lei (PLs) nº 3.021/2008 e nº 3.077/2008 e a criação da carreira de desenvolvimento de políticas sociais no âmbito do Poder Executivo. Na área de segurança alimentar e nutricional ganharam relevância o processo de discussão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que culminou com a aprovação da Lei nº 11.497/2009, e a campanha nacional pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47/2003, que inclui a alimentação entre os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A seção 3 está voltada para o acompanhamento dos resultados físicos e financeiros das principais ações e programas que compõem tais políticas em 2008, bem como a análise de aspectos operacionais e de gestão. No entanto, cabe informar que em relação a alguns temas, observou-se a necessidade de acompanhamento até o início do primeiro semestre de 2009. Na seção 4 serão apresentadas as considerações finais.

1. Cabe lembrar que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conta com forte e efetiva participação da sociedade civil.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Recomposição do CNAS e desafios para a institucionalização da assistência social

Na área da assistência social, merece destaque a realização, em junho de 2008, da assembleia de eleição dos representantes da sociedade civil, que passaram a integrar o CNAS na gestão de 2008 a 2010. O CNAS é composto por 18 membros titulares, sendo nove governamentais e nove da sociedade civil, e número igual de suplentes para cada categoria. Compõe a formação governamental, além do MDS, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério da Previdência Social (MPS), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Fazenda (MF), um representante dos estados e um dos municípios. Quanto aos representantes da sociedade civil, estes se dividem em três segmentos distintos, quais sejam: *i*) representantes das entidades e organizações de assistência social; *ii*) representantes dos usuários ou de organizações de usuários; e *iii*) representantes dos trabalhadores da área de assistência social.² Cada segmento é representado por um membro titular e um suplente.

Chama atenção, na atual composição do CNAS, a presença majoritária de entidades religiosas e de atenção a pessoas com deficiência como representantes da sociedade civil.³ Tal participação tem origens históricas. No Brasil, a intervenção pública no campo da assistência social surgiu, durante a década de 1930, em paralelo à consolidação das políticas previdenciária e trabalhista no país, em um contexto político em que a preocupação com a questão social mobilizava as elites políticas, inclusive a Igreja Católica. Nesse momento histórico, as entidades beneficentes, especialmente as de filiação católica, foram reconhecidas pelo poder público como importantes parceiras, verificando-se a operacionalização de significativos benefícios em sua direção, que se estendem ainda hoje. A gradual consolidação desse padrão resultou na formalização de instrumentos de financiamento em um modelo em que o perfil subsidiário do Estado vem consolidar a ação privada, afirmada como um pilar da oferta de serviços socioassistenciais.

2. Para mais detalhes sobre a composição atual do CNAS consultar o site: <<http://www.mds.gov.br/cnas/quem-somos/relacao-de-conselheiros-nacionais>>.

3. Assumiram, para a gestão 2008-2010, na condição de titulares ou suplentes, as seguintes entidades e organizações de assistência social: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), União Social Camiliana (USC), Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços (ACMs), Instituto Social, Educativo e Beneficente Novo Signo, Associação da Igreja Metodista (AIM) e a Federação Espírita Brasileira (FEB). Também tomaram posse os representantes dos usuários ou de organizações de usuários que se seguem: Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais (Avape), Associação Brasileira de Autismo (Abra), União Brasileira de Cegos (UBC), Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis), Federação Nacional das Apaes e Movimento Nacional de População de Rua (MNPR). Em relação aos representantes dos trabalhadores da área de assistência social, foram eleitas as seguintes instituições: Federação Nacional dos Assistentes Sociais (Fenas), Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABEDEV), Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Federação Nacional dos Psicólogos (Fenapsi) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Esta situação coloca em evidência o desafio de integração das entidades filantrópicas ao sistema público de proteção social, inclusive no que diz respeito à construção de um padrão mais republicano no processo de deliberação do CNAS sobre a certificação que dá acesso ao financiamento público indireto a estas entidades.⁴ Esta parece ser uma grande questão a ser enfrentada pelo CNAS e por seus novos representantes nos próximos anos.

As composições das bancadas da sociedade civil no CNAS aponta, ainda, para outros problemas. Observa-se a dificuldade em distinguir o segmento dos usuários do segmento das entidades, assim como em discernir quais destas podem ser consideradas “de assistência social”, em um contexto em que as entidades de saúde e educação também são identificadas como “entidades beneficentes de assistência social” (IPEA, 2007). A alta presença de associações de promoção e atendimento a segmentos de população com deficiência representa uma limitação à presença e à vocalização dos próprios usuários no espaço de concertação da política de assistência social. A forte presença das entidades não típicas da área também aponta para uma dificuldade no fortalecimento desta instância participativa como locus estratégico da Política Nacional de Assistência Social (Pnas).

2.2 A discussão no Congresso Nacional das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional

Ainda na área da assistência social, acontecimentos relevantes já mencionados nas edições anteriores deste periódico continuaram sendo objeto de destaque nos anos de 2008 e 2009 (IPEA, 2008b, 2009). Cabe citar, em especial, a tramitação dos PLs nº 3.021/2008 e nº 3.077/2008, ambos de autoria do Poder Executivo, que tratam, respectivamente, da certificação de entidades beneficentes e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A apresentação do PL nº 3.021/2008, conhecido como *PL Cebas*, catalisou uma importante discussão quanto à certificação das entidades beneficentes de assistência social e quanto à atuação do CNAS (IPEA, 2008b, 2009). Dada a importância dessas entidades para a Política de Assistência Social no Brasil e as polêmicas que historicamente cercam o processo de certificação, vale a pena resgatar parte dos debates que envolveram o tema.

Com a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, tem-se a instituição do CNAS, tornando-o responsável pela emissão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). A regulamentação do Cebas foi efetivada em 1998, via Decreto nº 2.536/1998.⁵ Este decreto criou a denomi-

4. Este tema será melhor abordado na seção seguinte.

5. Decreto na íntegra disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm>. Acesso em: fev. 2010.

nação de entidades beneficentes de assistência social, identificando-as como pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, que atuem em determinadas áreas, como a proteção à família, o amparo às crianças e aos adolescentes carentes ou a promoção de assistência educacional ou de saúde.

Apesar da nova regulamentação e da delegação de responsabilidades ao CNAS, a certificação de entidades tornou-se objeto de diversas discussões e questionamentos, entre os quais se podem assinalar a falta de definição a respeito do público a ser atendido pelas entidades, ou mesmo a insuficiência da conceituação acerca dos serviços que poderiam ser identificados como de assistência social.

Assim, em 2006, o governo federal criou um grupo de trabalho formado pela Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério da Previdência Social, cujo objetivo era elaborar uma proposta de nova regulamentação.

Entre os principais pontos contidos na proposta elaborada pelo grupo de trabalho, ganham destaque: a melhoria nos critérios para identificação das entidades beneficentes de assistência social, a definição do público-alvo a ser atendido pela política de assistência social, a definição dos gastos que poderiam ser considerados em gratuidade pelas entidades, a padronização do plano de contas e a instituição de pareceres técnicos dos ministérios afins como parte da concessão do Cebas.

Em outubro de 2006, dando prosseguimento aos trabalhos iniciados pelo grupo de trabalho, o CNAS, após diversos debates, apresentou ao governo uma nova proposta de texto. Esse documento avançou na conceituação de entidades beneficentes, definindo-as como aquelas que prestam serviços gratuitos e continuados a pessoas sob vulnerabilidade e risco social, que não podem pagar por serviços privados na área de educação, saúde e assistência.

Nesse momento, o papel assumido pelo CNAS na concessão do Cebas suscitou uma série de questionamentos sustentados no argumento de que o volume de processos relacionados à concessão dos certificados acabava por comprometer a função primeira do colegiado: a de promover o controle social sobre a política de assistência social. A situação se agravou em 2008, quando a Polícia Federal (PF) desarticulou um esquema de corrupção envolvendo a concessão do Cebas.⁶

Em decorrência de uma complexa conjuntura, em abril de 2008, foi submetido, à apreciação do Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 3.021/2008, assinado pelo Poder Executivo. O PL Cebas, como ficou conhecido, propunha importantes mudanças quanto ao processo de certificação de entidades beneficentes. Entre elas, estava a transferência da responsabilidade para análise de concessão

6. Notícia disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/03/13/materia.2008-03-13.7244664427/view>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

do Cebas – antes centralizada no CNAS – para os ministérios de áreas afins ao campo de atuação das entidades. Desta maneira, MS, MEC e MDS passam a ter a incumbência de analisar os pedidos de concessão e renovação, levando em consideração as características específicas de sua área para julgar as entidades que serão beneficiadas com a isenção dos tributos.

O referido PL foi modificado por diversas emendas e finalmente apensado aos PLs nºs 7.494/2006 e 7.225/2002, que tratavam de matéria semelhante. Entre as modificações, pode-se citar o aumento da validade dos Cebas concedidos, passando para um período entre um a cinco anos, e a necessidade de comprovação, por parte das entidades, da gratuidade de suas atividades.

Em 7 de novembro de 2008, diante do prolongamento das discussões em torno da aprovação desse instrumento normativo, o governo federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 446, que pretendia dispor sobre a certificação das entidades beneficentes, além de regular os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. O conteúdo da MP era bastante similar ao do PL nº 3.021/2008, especialmente no que se refere à redistribuição de responsabilidades sobre o Cebas para ministérios de áreas afins às atividades das entidades. Entretanto, a MP causou grande polêmica ao anistiar entidades beneficentes, ao extinguir todos os processos de renovação do Cebas, tornando automático o deferimento dos processos pendentes. A vigência da MP ocorreu entre novembro de 2008 até fevereiro de 2009, quando foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.⁷

No entanto, esta mesma Casa aprovou, em setembro de 2009, o substitutivo ao PL 7.494/2006, restando prejudicados o projeto inicial e os PLs 7.225/2002 e 3.021/2008, apensados. Após aprovação do substitutivo pelo Senado Federal, a matéria foi sancionada em novembro pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dando origem a Lei nº 12.101/2009, denominada *Lei da Filantropia*, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Entre os principais pontos tratados pela lei, pode-se apontar a transferência da responsabilidade de concessão do certificado, antes tarefa do CNAS, para os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com a área de atuação de cada entidade. A lei estabelece o prazo máximo de 180 dias para a apreciação dos processos pendentes pelos ministérios, a contar de 30 de novembro de 2009. Há também a exigência de comprovação de que as atividades

7. Como já citado, os pontos mais sensíveis da MP, que geraram críticas, culminando em sua rejeição, diziam respeito às disposições contidas nos Arts. 37 a 41, as quais: extinguíam recursos, pendentes de decisão, relativos a pedido de renovação ou de concessão originária de Cebas deferido pelo CNAS; deferiam, liminarmente, pedidos de renovação de Cebas, que não tivessem sido julgados pelo CNAS até a data de publicação da MP ou que estivessem aguardando julgamento de recursos ou de pedido de consideração; declarassem prejudicadas as representações oferecidas pelo Poder Executivo contra as entidades beneficentes. O parecer completo proferido em plenário pelo relator, que conclui pela inadmissibilidade da MP está disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632451.pdf>>. Acesso em: fev. 2010.

das entidades sejam inteiramente gratuitas. A nova lei promoveu ainda o aumento da validade dos certificados de três para cinco anos.

Ainda no campo da assistência social, os anos de 2008 e 2009 também foram marcados pela tramitação do PL nº 3.077/2008, conhecido como *PL Suas*, que propõe alterações na Loas, visando repercutir ali os princípios propostos pela Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004.⁸ Nesse sentido, o PL denomina o sistema descentralizado e participativo mencionado na Loas como Sistema Único de Assistência Social⁹ e organiza as ações socioassistenciais para que sejam ofertadas com foco prioritário nas famílias, tendo como base de organização o território.

O PL também tem por objetivo estabelecer regras gerais quanto a gestão, o controle social, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social. Adicionalmente, propõe alguns ajustes na Loas, tais como: as definições de benefícios eventuais (BE), o critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o conceito de proteção social básica e especial, a definição das unidades públicas de prestação dos serviços socioassistenciais – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) – a concepção de vigilância social no território e as regras de vinculação das entidades de assistência social ao Suas.

O projeto de lei traz ainda uma mudança importante no requisito de composição familiar para acesso ao BPC, ampliando a definição de família para efeitos de concessão do benefício, possibilitando, desse modo, a inclusão dos parentes que habitam no mesmo domicílio e que possuem obrigação alimentar, a exemplo dos filhos e dos irmãos maiores de 21 anos. Tal proposta, se aprovada, facilitará a operacionalização do benefício ao explicitar suas diferenças com o grupo familiar utilizado para fins de acesso aos benefícios previdenciários.¹⁰ Vale mencionar que, no fim do mês de agosto de 2009, o PL foi aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, sendo logo depois encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação, na qual ainda se encontrava em março de 2010. Após a apreciação por esta comissão, o *PL Suas* seguirá para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (IPEA, 2008b, 2009).

8. De acordo com o disposto na Loas, a Pnas rege-se pelos seguintes princípios: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

9. Modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos com o objetivo de consolidar o sistema descentralizado e participativo, previsto na Loas.

10. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/votacao-do-pl-suas-comparecam>>. Acesso em: dez. 2009.

Outra significativa proposta de inovação organizacional para a área de assistência social foi alcançada com a aprovação, em fim de 2009, do PL nº 3.452/2008, que criou a carreira de desenvolvimento de políticas sociais no âmbito do Poder Executivo. A carreira, criada pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, institui 2.400 cargos de analista técnico de políticas sociais,¹¹ com atribuições voltadas à execução de atividades especializadas de assistência técnica em programas e projetos no campo social,¹² além de atividades de monitoramento e avaliação de projetos. Os cargos poderão ser alocados nos órgãos da administração pública federal direta com competências relativas à área social.

A criação da carreira de desenvolvimento de políticas sociais é recebida com muita expectativa, tendo em vista o grave problema de pessoal que atinge os ministérios da área social; problema este bem representado pela expressiva participação, entre outras modalidades de contratação, de terceirizados e consultores no quadro de funcionários desses órgãos. A alta rotatividade associada a esses vínculos mais precários dificulta a formação de um quadro de pessoal mais estável e qualificado para o enfrentamento das questões atinentes às políticas sociais. Em particular, no caso do MDS, haja vista sua especificidade e recente institucionalidade, a nova carreira acena a possibilidade de resolver o problema da expressiva limitação de recursos humanos. Em processo de estruturação desde 2004, o MDS vem ampliando suas atividades bem como o orçamento sob sua responsabilidade sem a correspondente contrapartida em termos de pessoal.¹³ Mas o principal argumento a favor de uma carreira própria assinala a importância de constituição de uma burocracia própria e especializada para condução da política social em suas diversas áreas.¹⁴

Em relação à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNAM), um episódio a ser destacado em 2008 foi a campanha pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.877/2008. Elaborado por meio de um processo participativo que contou com grande atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), bem como outros setores da sociedade e do governo, este PL representava os esforços de promover a sinergia entre o Pnae e a agricultura familiar. De acordo com a proposta, 30% do volume de recursos do programa seriam destinados à compra de alimentos da agricultura familiar local e sua aquisi-

11. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: nov. 2009.

12. O campo social da atuação governamental compreende as áreas de saúde, demografia, emprego e renda, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, às pessoas com deficiência e ao idoso.

13. O mesmo problema motivou o Projeto de Lei nº 3.428, também de 2008, que previa a reestruturação administrativa do MDS mediante a criação de 164 cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) destinados ao MDS. O projeto foi convertido na Lei nº 12.083, de 29 de outubro de 2009. Fonte: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextolIntegral.action?id=239029>>. Acesso em: nov. 2009.

14. Nesse sentido, é emblemática a descrição das atribuições do analista técnico de Políticas Sociais apresentada na Lei nº 12.094/2009.

ção, elaboração e distribuição deveriam ser feitas por um ente público. O projeto visava ainda a ampliação do programa para o ensino médio e para a Educação de Jovens e Adultos (EJA), o que provocaria um acréscimo de mais 12 milhões de alunos atendidos. Após ter tramitado por quase um ano no Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados o aprovou de forma unânime.

Entretanto, o PL não encontrou um ambiente igualmente favorável ao ser encaminhado para apreciação do Senado Federal. Sob forte pressão de segmentos do setor privado das indústrias de alimentos, bem como da bancada ruralista, o relator do projeto propôs a supressão de partes do texto.¹⁵ Tal pressão indicava as dificuldades a serem enfrentadas antes que o PL fosse aprovado. A fim de garantir a ampliação da merenda escolar para ensino médio e para a EJA ainda em 2009 o governo federal optou por encaminhar uma MP em janeiro desse ano, ampliando o orçamento do Pnae em R\$ 400 milhões. Deste modo, ao todo, mais 12 milhões de estudantes passaram a ser beneficiados pelo programa, alcançando, portanto, cerca de 47 milhões de pessoas.

Em 16 de julho de 2009, era assinado, finalmente, o PL de Conversão nº 8/2009, promulgando a Lei nº 11.497/2009. Além da ampliação da merenda escolar para o ensino médio e para a EJA, foi estabelecido que estados e municípios têm obrigação de utilizar 30% dos recursos repassados à alimentação escolar para compra de produtos da agricultura familiar. Ampliou-se ainda o apoio do governo federal às localidades para que ofereçam transporte escolar aos alunos matriculados no ensino médio das escolas do campo.

Importante, por fim, destacar a mobilização que vem sendo articulada desde 2008, mas que ganhou força em 2009, pela aprovação da PEC nº 47/2003, que inclui a alimentação entre os direitos sociais estabelecidos no Art. 6 da CF/88. A *PEC Alimentação*, como se tornou conhecida, é de autoria de Antônio Carlos Valadares, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Sergipe, e tem envolvido profundamente o Consea em campanha em torno de sua aprovação. Apesar de ter sido aprovada na Câmara, em novembro de 2009, a PEC ainda aguarda votação no Senado. Caso aprovada, a alimentação se tornará uma cláusula pétrea, ao lado de outros direitos e garantias individuais, representando, assim, uma importante conquista no âmbito da segurança alimentar e nutricional (SAN), em que um dos principais temas sempre foi a questão da sua exigibilidade.

15. Foram suprimidos o parágrafo 8º do Art. 4º e o Art. 13 – o primeiro por assegurar que a aquisição, o preparo e a distribuição fossem realizadas por ente público e o segundo porque estabelecia que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo menos 30% deveria ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Atualmente, a CF/88 prevê como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. A inclusão da alimentação como direito social garante que as ações de enfrentamento da fome e da miséria se tornem políticas de Estado, vinculando os poderes públicos, além de trazer como efeito sua aplicabilidade imediata.¹⁶

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Nesta seção serão tratados os programas que atualmente compõem o conjunto de ações federais de assistência social, o programa de transferência de renda, Programa Bolsa Família (PBF) e as ações de segurança alimentar e nutricional, inclusive aquelas realizadas por outros ministérios. O objetivo deste tópico é apresentar os resultados alcançados pelos principais programas durante o ano de 2008, assim como uma breve análise sobre sua execução orçamentária.

A CF/88 reconheceu o dever do Estado no campo da seguridade social e a natureza de sua intervenção sob os princípios da descentralização, da participação e do comando único por esfera de governo. Dessa forma, o dispositivo constitucional inaugurou novas perspectivas para o campo da assistência social, sob uma forma democrática de gestão. A Loas organizou as ações na área como um sistema único e descentralizado, constituído por gestores, entidades e organizações de assistência social e um conjunto de instâncias deliberativas compostas por vários setores envolvidos na área.

Ancorada na Carta Magna e na Loas, a pactuação federativa passou a ser uma exigência para a política de assistência social, trazendo uma nova organicidade aos serviços socioassistenciais. A estruturação desses serviços nos territórios permite refletir tanto as diversidades regionais e locais quanto os portes dos municípios. Enquanto compete ao governo federal a responsabilidade pela implementação e financiamento dos programas que operam a segurança de renda – o BPC, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e também o PBF –, o município consolida-se como principal responsável pela garantia dos serviços, sejam de proteção básica ou especial, ofertados diretamente ou pelas entidades beneficentes.

A seguir passa-se ao acompanhamento da política de assistência social e de transferência de renda. Embora ambos os temas sejam indissociáveis e complementares, tendo em vista a riqueza dos dados e informações, optou-se por tratá-los em tópicos distintos.

16. A PEC nº 47/2003, que já havia sido aprovada no Senado Federal em 2009, foi aprovada no dia 3 de fevereiro de 2010, em segundo turno, pelo plenário da Câmara dos Deputados. Como a emenda à Constituição não precisa de sanção do presidente da República, a PEC Alimentação seguirá direto para promulgação. A partir de agora, a alimentação passa a ser um direito social, dever do Estado e uma obrigação a ser assumida pelo conjunto da sociedade.

3.1 Assistência social

O governo federal, desde 2003, tem investido no financiamento dos Cras que operam como porta de entrada da política de assistência social. O objetivo tem sido garantir progressiva ampliação dos serviços ali ofertados. Em dezembro de 2008, havia cerca de 3,7 mil unidades de Cras desenvolvendo serviços e ações assistenciais de proteção social básica (PSB), principalmente a partir do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).¹⁷

Como principal programa de assistência social, o PAIF tem por objetivo oferecer ações e serviços básicos para famílias em situação de vulnerabilidade social. Suas ações, que chegaram a alcançar aproximadamente 8,4 milhões de pessoas, segundo dados do ministério, são voltadas à orientação, encaminhamento para inserção no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), visitas domiciliares, grupos ou oficinas de convivência, além de atividades socioeducativas, de capacitação e de inserção produtiva.

No tocante ao atendimento prestado no âmbito da proteção social básica em 2008, é possível destacar o avanço de algumas ações em comparação aos anos anteriores. Por exemplo, entre os serviços que podem ser acessados pela população jovem, a edição nº 15 deste periódico indicava que em 2007, o extinto Projeto Agente Jovem¹⁸ não chegou a superar o número de 110 mil pessoas atendidas, enquanto que as ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Adolescente contemplaram, em 2008, mais de 431 mil adolescentes entre 15 e 17 anos em todo o país, conforme dados do ministério.¹⁹ Coordenado pelos Cras, o Projovem Adolescente pretende oferecer aos seus participantes atividades pedagógicas, de capacitação profissional, cultura, esporte, lazer, meio ambiente, inclusão digital e participação cidadã, visando ao desenvolvimento das potencialidades dos jovens e sua inserção na vida comunitária. Ao contrário do Agente Jovem, inexistia um pagamento de bolsa atrelado ao programa. No entanto, há a possibilidade, por parte da família do beneficiário, desde que esta atenda os requisitos para ser incluída no PBF, de recebimento de um benefício – o chamado Benefício Variável Jovem (BVJ).²⁰ Tal mudança despertou reações distintas: se, por um lado, o governo argumenta que tal alteração buscou evitar críticas quanto a transferência de recursos voltados para uma faixa etária que possivelmente é caracterizada por “novos eleitores”, por outro lado, questiona-se o papel deste benefício, já que

17. Dados do MDS, referentes a dezembro de 2008.

18. Para maior detalhamento sobre a extinção do Agente Jovem e sua substituição pelo Projovem Adolescente, ver Ipea (2008a).

19. Cabe acrescentar que, tendo em vista que o Projovem Adolescente e o Agente Jovem coexistiram por cerca de 12 meses, ainda houve atendimento realizado no ano de 2008 a beneficiários que ainda estavam no antigo programa, cerca de 40,6 mil jovens.

20. Merece a lembrança de que a bolsa do Agente jovem era de R\$ 65,00, valor que se manteve constante desde sua criação. Já o valor referente ao BVJ é de R\$ 30,00 e é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 60,00.

agora ele é pago diretamente ao titular do cartão do PBF, geralmente a mãe do jovem – enfraquecendo a proposta original do antigo Agente Jovem.

No entanto, além dos serviços disponibilizados nesse nível de proteção, é fundamental ressaltar que na proteção social básica também se dá o pagamento do BPC. Ao todo, 3,3 milhões de pessoas foram atendidas pelo BPC em 2008, entre as quais, 1,8 milhão eram pessoas com deficiência, enquanto que os idosos totalizam 1,5 milhão. A RMV atende um público residual de cerca de 362 mil pessoas, entre as quais cerca de 261 mil são pessoas com deficiência e cerca de 101 mil são pessoas idosas.

Também no âmbito da proteção social básica, o MDS opera o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola). Voltado prioritariamente para o atendimento da faixa etária de 0 a 18 anos, constitui um programa intersetorial, sob responsabilidade do MEC, do MDS, do MS e da SEDH.²¹ O BPC na Escola contou com a adesão de todos os estados, do Distrito Federal e de 2.659 municípios, incluindo todas as capitais. O programa contempla intervenções com vista a identificação de barreiras de acesso à educação regular. Para tanto, prevê a aplicação de um questionário específico, e vem demandando a capacitação de técnicos e gestores estaduais e municipais. Em 2008 realizou-se o I Seminário Nacional de Capacitação do programa BPC na Escola e os seminários de capacitação em nove unidades federativas.²² Até o primeiro semestre de 2009 foram realizados 19 seminários de capacitação, abarcando 19 estados e 1.705 municípios.

Com relação à proteção social especial (PSE), os principais dados de atendimento se referem ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e ao Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes. Cabe lembrar que, embora o Peti seja considerado uma ação de PSE de média complexidade, as atividades socioeducativas ofertadas às crianças são desenvolvidas no âmbito dos Cras. Já as ações voltadas aos jovens e famílias vítimas de violência, abuso e exploração sexual são ofertadas pelos Creas. O Peti, integrado ao PBF desde dezembro de 2005, oferece, além do repasse do benefício às famílias com crianças e adolescentes retirados das diversas situações de trabalho, com idade inferior a 16 anos, ações realizadas na chamada jornada ampliada. Trata-se de ações socioeducativas e de convivência que ocorrem no contraturno escolar – à tarde para as crianças que estudam no período matutino e de manhã para as crianças que estudam à tarde – e beneficiaram 875 mil crianças em 2008. No entanto, cabe acrescentar que dados do Sistema de

21. Programa instituído pela Portaria Interministerial no 18, de 26 de abril de 2007.

22. Rio de Janeiro, Pará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Distrito Federal. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12291&Itemid=86>. Acesso em: set. 2009.

Controle e Acompanhamento das Ações Ofertadas pelo Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti) apontam que aproximadamente 322 mil crianças retiradas do trabalho e beneficiadas pelo programa não foram atendidas pelo sistema socioeducativo naquele ano. Entre as possíveis causas para esse tipo de falha pode-se mencionar a falta de interesse e a falta de recursos das prefeituras para investir em tais atividades.

Ainda sobre o Peti, é importante mencionar a alteração efetuada na forma de repasse dos recursos destinados ao financiamento das ações socioeducativas aos municípios. De acordo com a Portaria nº 431, de 3 de dezembro de 2008, os recursos referentes ao cofinanciamento federal deste serviço passaram a ser transferidos regular e automaticamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais de assistência social, por meio de um novo piso: o piso variável de média complexidade. Antes, eram repassados para os municípios R\$ 20,00 por criança atendida. Porém, por meio do novo piso, o MDS passou a transferir R\$ 500,00 mensais, referentes a cada grupo de 20 crianças inseridas no programa.²³ Para aqueles com mais de um grupo, a referência será o piso de R\$ 500,00. Tal portaria, promoveu, ainda, outras alterações: reajustou os valores de repasse para os municípios que combatem o abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, ampliou recursos destinados ao acolhimento de pessoas idosas e expandiu o cofinanciamento para atendimento à população de rua. De modo geral, tais mudanças visaram fortalecer as ações de promoção e proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

A respeito do Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, cabe acrescentar que foram atendidos, de acordo com o MDS, no ano de 2008, cerca de 65,7 mil crianças e adolescentes por meio de atendimentos prestados em cerca de 1.054 Creas. Os centros, compostos por uma equipe multidisciplinar, tem como objetivo oferecer acompanhamento especializado, psicossocial e jurídico às vítimas e suas famílias. Ademais, fazem parte de uma rede de serviços, que dialoga com outros entes que compõem o chamado Sistema de Garantia de Direitos: Ministério Público, Conselho Tutelar, Vara da Infância e da Juventude, Defensoria Pública e outros. Importante acrescentar que os Creas também prestam serviços de orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias vítimas de violência, além de orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade.

Entre os serviços de proteção social especial, cabe ainda destacar os identificados à alta complexidade. Entre os serviços continuados cofinanciados pelo governo

23. Cabe acrescentar que, para garantir as condições básicas de oferta e manutenção do serviço socioeducativo, municípios que tiverem apenas um coletivo de 20 integrantes no programa receberão o valor de R\$ 1 mil.

federal estão os programas para públicos em instituições de acolhimento.²⁴ Acerca de tais serviços, cabe salientar a dificuldade de acompanhamento de seu atendimento, bem como o desafio em manter equipes qualificadas para os trabalhos especializados.

Por fim, cabe acrescentar que, além da atuação do MDS no cofinanciamento de recursos para promoção das ações de PSB e PSE e na coordenação de programas, tais como o BPC, pode-se citar, também, sua crescente atuação junto ao acompanhamento e monitoramento da rede pública e privada que compõe o Suas. Dando continuidade aos esforços de monitoramento do sistema, o MDS deu início, em 2007, ao Censo de Monitoramento dos Cras, o qual, além de ter sido repetido no ano seguinte, veio a se tornar uma atividade periódica (anual) a ser realizada no âmbito do Suas.²⁵ Todos os municípios que possuem Cras em funcionamento, independentemente da fonte de financiamento (governo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), foram convidados a preencher o questionário do censo no *site* do MDS, informando, entre outros aspectos, sobre a estrutura física dos núcleos, as equipes que atuam no local, o atendimento e as atividades realizadas.

Assim, informações coletadas produziram alguns indicadores que permitem avaliar o nível de desenvolvimento quanto às *atividades realizadas, recursos humanos, estrutura e funcionamento*. Tais dimensões foram avaliadas segundo quatro graus de desenvolvimento: insuficiente, regular, suficiente ou superior. A partir desta avaliação foi produzido também um indicador sintético que fornece uma abordagem de desenvolvimento dos Cras por estágios, conforme a combinação dos graus de desenvolvimento nas dimensões citadas.²⁶ Com efeito, com relação a 2007, o Censo 2008 apontou um expressivo incremento no número de Cras cujas dimensões são, no mínimo, todas *suficientes*. Não obstante, estes centros representam pouco mais que 16% do total. Por outro lado, ainda é bastante expressivo o percentual de Cras que possuem ao menos uma de suas dimensões avaliadas como *insuficiente*: 37%. Em termos regionais, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Norte apresentaram as maiores proporções de Cras classificados como de desempenho insuficiente ao menos em uma das dimensões analisadas, sendo que os estados do Acre e do Amapá apresentam mais de 70% de seus Cras nesta condição. A seguir, mostraremos alguns resultados do censo por dimensão de análise.

24. Programas de famílias acolhedoras; casa-lar; abrigo institucional; república; moradias provisórias; casas de passagem; albergue, entre outros.

25. O ministério promoveu a continuidade desses estudos em 2008, inaugurando pesquisa semelhante para os Creas. Cabe acrescentar, ainda, que as entidades privadas de assistência social sem fins lucrativos também já foram objeto de investigação do ministério, que realizou, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma pesquisa sobre essa rede no ano de 2006. Esta pesquisa levantou informações sobre 16.089 instituições e revelou dados acerca de seu funcionamento, serviços e atendimentos prestados etc.

26. Trata-se do indicador de desenvolvimento dos Cras por estágio. Ele varia de um a dez estágios, conforme a combinação das avaliações obtidas em cada uma das dimensões – atividades realizadas, recursos humanos, estrutura e funcionamento. O estágio um corresponde a quatro dimensões classificadas como insuficientes. No extremo oposto, no estágio dez, o Cras apresenta nível superior nas quatro dimensões analisadas.

Quanto ao leque de *atividades realizadas*, o Censo de 2008 indicou que 64,5% dos Cras se encontravam no estágio *superior* da gradação de desenvolvimento estabelecida para o levantamento. Isto significa que estes Cras realizam a maior diversidade de serviços: visitas domiciliares, acompanhamento de famílias orientação/acompanhamento para inserção do BPC, encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico, grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas com famílias ou por ciclo de vida ou intergeracional e busca ativa.

Com relação à *estrutura física*, 52,5% dos Cras foram classificados como de *estrutura suficiente*. O mesmo desempenho é observado na dimensão *funcionamento*, na qual 71% dos centros foram avaliados como suficientes. Por fim, na dimensão *recursos humanos*, 31,5% revelaram-se como *insuficientes*, o que significa uma quantidade de profissionais inferior ao regulamentado por Norma Operacional do MDS (NOB-RH Suas). Diante dos resultados apresentados pelo censo pode-se concluir que há, de fato, um avanço na estruturação da rede de serviços socioassistenciais, com consequentes melhorias na possibilidade de acesso às ações ali oferecidas.

Por fim, vale destacar a atuação do MDS quanto ao acompanhamento e monitoramento da rede pública e privada que compõe o Suas mediante a criação, pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008, do Cadastro Nacional do Sistema Único da Assistência Social (CadSuas). Trata-se de um aplicativo informatizado, de abrangência nacional, cujo objetivo é coletar e gerir dados sobre a rede socioassistencial, órgãos governamentais, conselhos, fundos e trabalhadores do Suas. Por meio deste sistema, os gestores municipais deverão informar e atualizar dados tais como endereços, estrutura e características dos serviços prestados nas unidades públicas e privadas de seus municípios. O CadSuas é subdividido nos seguintes módulos cadastrais: *i*) Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social; *ii*) Cadastro Nacional de Unidades Públicas de Assistência Social; *iii*) Cadastro Nacional de Órgãos Governamentais, Conselhos e Fundos de Assistência Social e; *iv*) Cadastro Nacional dos Trabalhadores do Suas. Prevê a Portaria nº 430/2008 que o cadastro será coordenado e mantido pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em articulação com os órgãos gestores estaduais, municipais, do Distrito federal e dos Conselhos de Assistência Social. O preenchimento do CadSuas é obrigatório e a SNAS disponibilizará instruções operacionais para cada etapa de seu preenchimento.

3.2 Transferência de renda – Programa Bolsa Família

Atualmente, o PBF é gerido, no âmbito do MDS, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A consolidação do PBF ao longo dos últimos anos vem fortalecendo a transferência de renda não contributiva, como uma dimensão fundamental da proteção social brasileira. Este movimento de consolidação pode ser observado nos constantes reajustes concedidos pelo governo ao valor dos benefícios do PBF.

No ano de 2008, pelo menos dois acontecimentos merecem ser recordados. O primeiro, já mencionado na edição anterior deste periódico, trata do reajuste do benefício do PBF, em torno de 8%. A atualização, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), foi operada a partir da publicação do Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008. Com o reajuste, o valor médio do benefício por família aumentou de R\$ 78,70 para R\$ 85,00. O valor do benefício básico passou de R\$ 58,00 para R\$ 62,00, e o do benefício variável de R\$ 18,00 para R\$ 20,00.²⁷

O segundo acontecimento importante no ano de 2008 refere-se à publicação do Decreto nº 6.392,²⁸ que, entre outros pontos, regulamentou o tempo de permanência das famílias no PBF. Segundo o regulamento, a cada dois anos, a partir da entrada no programa, os dados cadastrais da família devem ser atualizados para verificar a adequação aos critérios de elegibilidade estabelecidos. A elaboração dessa norma foi fruto de debates sobre os critérios para permanência e saída das famílias do PBF, considerando uma questão principal: como proceder nos casos em que as unidades familiares, com renda adicional informal e instável, momentaneamente identificadas com rendimento mensal *per capita* acima do valor fixado em lei, são excluídas do PBF, perdendo o acesso a essa renda adicional. Anteriormente ao decreto de 2008, os cadastros deveriam ser atualizados sempre que ocorresse mudança de renda ou de composição familiar. Em decorrência, muitas dessas famílias tinham o benefício cancelado por apresentarem renda mensal *per capita* superior ao permitido. No entanto, verificava-se que, em diversas situações, tal incremento nos rendimentos era oriundo de atividades informais, não sustentáveis a médio e longo prazos. Com a perda desse adicional, as famílias, ainda vivenciando situações de pobreza, voltavam à condição de público potencial do programa. Por esta razão, o Decreto nº 6.392/2008 prevê que o benefício será pago por, pelo menos, dois anos, visando garantir que tais famílias busquem alternativas sustentáveis de ampliação de renda com garantia de que continuarão a receber o PBF. Desse modo, no período de dois anos, a renda familiar mensal *per capita* fixada para recebimento do benefício poderá sofrer variações, sem que tal fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do programa, exceto na ocorrência das seguintes hipóteses: *i*) omissão de informações ou prestação de informações falsas para cadastramento que habilite o declarante e sua família ao recebimento do benefício do PBF ou programas remanescentes; *ii*) posse de beneficiário do PBF em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; ou *iii*) desligamento voluntário da família do PBF.²⁹

A formulação do Decreto nº 6.392/2008, e de várias outras regulamentações desde a criação do PBF, é indicativo dos esforços empreendidos pelo MDS no

27. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_158_balanco_2008.mht>. Acesso em: fev. 2010.

28. Esse instrumento altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

29. Ver o Art. 21 do Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008.

sentido de conferir densidade institucional ao programa por meio da elaboração de instrumentos normativos voltados para qualificar a gestão descentralizada deste, quanto ao processo de cadastramento, gestão de benefícios e condicionalidades, entre outros. Tal esforço observa-se na homogeneização de processos e procedimentos, tanto nos estados quanto nos municípios, viabilizando o aprimoramento do acompanhamento e monitoramento da implementação do PBF.

Também no ano de 2008 teve início o Projeto de Inclusão Bancária dos Beneficiários do PBF, cujo objetivo é ampliar a inserção social das famílias atendidas pelo programa. O projeto foi dividido em três fases. Na primeira fase, realizada a partir do mês de março desse mesmo ano, foi implementado o projeto-piloto na cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, com o pagamento de benefícios diretamente na conta bancária de mais de 4 mil beneficiários-correntistas do PBF. Na segunda fase, beneficiários dos outros estados que abriram sua conta na Caixa Econômica Federal (CEF) foram inseridos no projeto e passaram a receber o benefício diretamente na conta Caixa Fácil – cerca de 600 mil famílias tiveram o benefício do PBF depositado em suas contas.³⁰ A terceira fase, executada em 2009, priorizou a abertura de novas contas, como será tratado no periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 19.

No primeiro semestre de 2009, a aprovação do Decreto Presidencial nº 6.917, de 30 de julho de 2009, trouxe algumas modificações significativas no tocante à implementação do PBF. Uma delas trata de um novo reajuste, em cerca de 10%, no valor dos benefícios do programa – dessa porcentagem, 6% se referem à recomposição do benefício frente às perdas inflacionárias ocorridas desde sua última atualização, em 2008, conforme o INPC; os demais 4% constituem-se em ganho real e pretendem consolidar a estratégia do MDS de redução das desigualdades individuais e regionais. Dessa forma, o benefício básico, pago às famílias com renda familiar de até R\$ 70,00 por pessoa, passou de R\$ 62,00 para R\$ 68,00. Já o benefício variável – pago de acordo com o número de crianças existentes na família – passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00 e o recurso vinculado aos adolescentes – Benefício Variável Jovem (BVJ) – de R\$ 30,00 para R\$ 33,00. Com a alteração, o valor mínimo vai de R\$ 20,00 para R\$ 22,00 e o máximo de R\$ 182,00 para R\$ 200,00.³¹ Com a correção, o valor do benefício médio passou de R\$ 86,00 para R\$ 95,00.³²

30. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_158_balanco_2008.mht>. Acesso em: fev. 2010.

31. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/reajuste-do-bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-nesta-quinta-feira> e <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-e-reajustado>>. Acesso em: set. 2009.

32. Em 2009 ocorreu a terceira recomposição dos valores dos benefícios do PBF em quase seis anos de sua implementação. A primeira atualização, na porcentagem de 18,25%, ocorreu em agosto de 2007. Em 2008, como já mencionado, o reajuste foi de 8%. Os benefícios foram recompostos tendo em vista recuperar as perdas com a inflação no período, levando-se em consideração a importância do PBF para a aquisição de alimentos pelas famílias beneficiárias. Diferentes estudos, realizados pelo MDS e por outras instituições, mostram que a compra de alimentos é a principal destinação dos recursos do programa. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/mds-destina-r-33-bilhoes-aos-programas-e-aco-es-sociais-em-2009>>. Acesso em: jan. 2010.

Em síntese, um processo contínuo de reajustes dos benefícios do PBF marcou os últimos dois anos de implementação do programa. Entretanto, cabe ressaltar que estes foram movimentos descontínuos e sem uma vinculação normativa perene. Uma vez que o PBF não conta com uma regra permanente de indexação, não há garantia de reposição da inflação nem estimativas públicas de ganhos reais.

Além do reajuste do benefício, que começou a ser pago no mês de setembro de 2009, o Decreto nº 6.917/2009 também modificou o critério de elegibilidade para ingresso no PBF: a linha de extrema pobreza passou a corresponder a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 70,00 e a linha de pobreza a uma renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00. No box a seguir, apresenta-se um breve histórico das alterações no critério de renda para acesso ao PBF.

BOX 1

Alterações no critério de renda para acesso ao Programa Bolsa Família

Segundo a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, foram consideradas em situação de extrema pobreza as famílias que detinham uma renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00. A situação de pobreza abrangia famílias cuja renda mensal *per capita* variava de R\$ 50,01 a R\$ 100,00. Ao serem definidos estes referenciais como critério de elegibilidade no PBF, foi estabelecido também que esses valores poderiam ser alterados, via decreto, em função de mudanças socioeconômicas no país e de estudos técnicos sobre o tema. Em 2006, o MDS realizou a primeira atualização dos valores de referência para ingresso no PBF, por meio do Decreto nº 5.749/2006. Com a vigência desse instrumento, a renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00 passou a caracterizar as famílias extremamente pobres e a renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 até R\$ 120,00 passou a caracterizar as famílias em situação de pobreza.¹ Em abril de 2009, por meio do Decreto nº 6.824/2009, ocorreu a segunda atualização nos valores para ingresso no programa. O critério que definia a condição de pobreza passou de R\$ 120,00 para R\$ 137,00 e o de extrema pobreza de R\$ 60,00 para R\$ 69,00.² Em julho de 2009, o Decreto nº 6.917, atualmente em vigência, promoveu nova alteração nos valores que definem as linhas de renda para atendimento das famílias. Assim, a linha de renda familiar mensal *per capita* que define as famílias em extrema pobreza passou de R\$ 69,00 para 70,00 e a linha de renda familiar mensal *per capita* que define as famílias em situação de pobreza passou de R\$ 137,00 para R\$ 140,00.³

Fontes: ¹ Disponível em: <http://www.mapadamidia.com.br/bolsafamilia/ics_3.htm>.

² Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias/bolsa-familia-tem-limite-de-renda-ampliado>>.

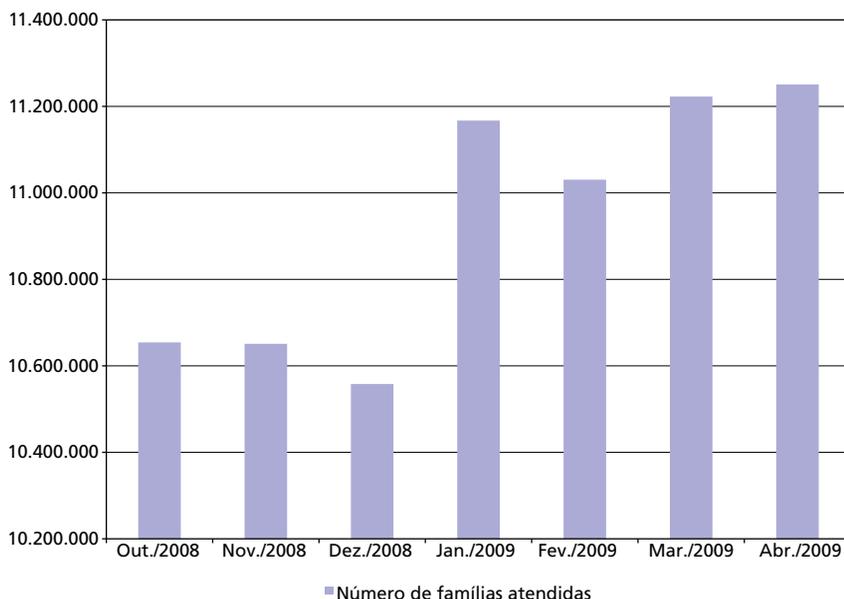
³ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf_gestores/paginas/informe_183_reajuste_do_pbf.mht>.

No que diz respeito à cobertura, até o mês de abril de 2009, o PBF atendeu aproximadamente 11,2 milhões de famílias em todo o país.³³ O gráfico a seguir demonstra a evolução da cobertura no período compreendido entre outubro de 2008 e abril de 2009.

33. Ver Matriz de Informação Social, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi/>>.

GRÁFICO 1

Cobertura do Programa Bolsa Família – outubro de 2008 a abril de 2009



Fonte: MDS.

Além da alteração no critério de elegibilidade do PBF, no decorrer do ano de 2009 foram realizados outros estudos quanto a sua metodologia de focalização. Como resultado, as estimativas da população-alvo do programa nos municípios foram redefinidas com base na metodologia dos Mapas de Pobreza. Com isto, o público potencialmente beneficiário do Bolsa Família passou de 11,1 milhões para 12,9 milhões de famílias distribuídas em todo o território nacional.³⁴ Com base nas novas estimativas, realizou-se a expansão da cobertura do PBF em três etapas, como será visto na próxima edição deste periódico.

Cabe citar, como já mencionado em Ipea (2009), que, no fim do ano de 2008, houve um decréscimo no quantitativo total de famílias beneficiárias. Tal redução pode ser explicada pelo fato do MDS ter cancelado, entre os meses de outubro de 2008 e fevereiro de 2009, cerca de 450 mil benefícios de famílias que se encontravam fora do perfil do programa ou que não atualizaram as informações de seus cadastros. A exclusão de beneficiários ocorreu após identificação de inconsistência entre a renda declarada no CadÚnico com as informações das bases de dados da

34. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_203_balanco_2009.mht>. Acesso em: fev. 2010.

Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do MTE e do BPC. Neste processo de verificação foram utilizadas as informações referentes à renda declarada no CadÚnico, base de dados extraída em 30 de abril de 2008, com aquelas informadas na Rais 2006 e as constantes na base de dados do BPC de setembro de 2006.

O resultado das comparações apontou situações de possíveis divergências na informação de renda das famílias. Foram elas: *i*) famílias do PBF com algum de seus integrantes recebendo BPC que não informaram a renda do BPC no cadastro; *ii*) famílias com algum de seus membros identificados na Rais e que não declararam a renda de trabalho formal no cadastro ou declararam uma renda menor que aquela observada na Rais; e *iii*) famílias que apresentaram, ao mesmo tempo, as duas situações: recebem BPC e foram identificadas na Rais, e não declararam estas rendas no CadÚnico.³⁵

A checagem evidenciou que a renda de cerca de 622 mil beneficiários estaria acima do critério do programa. Tais beneficiários tiveram a transferência de renda bloqueada em setembro de 2008 e obtiveram o prazo até dezembro do mesmo ano para atualizar o cadastro e comprovar que efetivamente atendiam ao critério de renda do PBF. Os municípios deveriam atualizar as informações das famílias com benefícios bloqueados até 31 de dezembro de 2008. Do total bloqueado, aproximadamente 171 mil famílias se enquadravam no perfil do programa, as quais tiveram seus benefícios desbloqueados após atualização de dados; o restante foi cancelado (SOARES, 2009).³⁶

3.3 Segurança alimentar e nutricional

Como mencionado no início deste capítulo e em edições anteriores desse periódico, a formulação e a implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é uma ação conjunta realizada pelos três níveis de governo e por organizações da sociedade civil que, de acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan),³⁷ integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em razão de seu caráter intersetorial, as ações federais na área são realizadas por um conjunto de ministérios, entre os quais pode-se destacar, além do MDS, os Ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Meio Ambiente (MMA). O amplo conjunto de ações e programas desenvolvidos nessa área são atualmente concentrados em torno de três eixos principais, quais sejam: produção e abastecimento, acesso à alimentação e promoção da saúde e nutrição.

35. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informe_139_batimento_rais_bpc.mht>. Acesso em: fev. 2010.

36. Disponível em <http://www.mds.gov.br/noticias/governo-federal-cancela-400-mil-beneficios-do-bolsa-familia>.

37. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

O MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), é tido como um dos principais agentes de promoção de ações neste campo, tendo alocado, em 2008, recursos na ordem de R\$ 617 milhões para sua implementação, o que beneficiou cerca de 13 milhões de pessoas. Todas as ações de SAN desenvolvidas no âmbito deste ministério estão inseridas no programa Acesso a Alimentação, que reúne diversas linhas de atuação, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)³⁸ – executada em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)/Mapa e o MDA. A iniciativa consiste na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, por preços de referência de mercado, e na destinação destes alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar – tais como populações indígenas e quilombolas, além de outros segmentos populacionais vulneráveis. Desta maneira, fortalece a agricultura familiar e garante o acesso a alimentação a pessoas em situação de risco. O Programa do Leite, uma das modalidades do PAA, beneficiou, por meio da compra diária de 468 mil litros de leite, cerca de 2,1 milhões de pessoas em 2008. Ainda, foram beneficiados outras 5,9 milhões de pessoas por meio da compra de alimentos junto a 50,4 mil produtores de outras modalidades.

Entre outras ações coordenadas pelo ministério estão aquelas de apoio a instalação de equipamentos públicos de segurança alimentar, que visam atender diretamente produtores de alimentos, agricultores familiares e consumidores da cidade e do campo – em especial famílias pobres beneficiárias das políticas de desenvolvimento social, como o Bolsa Família e os programas de assistência social. Tal apoio é feito por meio de editais publicados pelo MDS em apoio à construção e/ou reforma de equipamentos públicos em convênios com ministério e prefeituras ou estados. Ao todo, em 2008, 838,9 mil pessoas foram computadas pela Sesan como beneficiárias destes projetos, que possibilitaram a instalação de novos 11 bancos de alimentos – totalizando 55 unidades já em funcionamento em oito estados –, além da inauguração de 371 cozinhas comunitárias e 64 restaurantes populares.

É possível, também, citar a forte atuação do MDS em torno da construção de cisternas, que em 2008 viabilizou a instalação de novas 25 mil unidades, beneficiando famílias que vivem na região do Semi-Árido brasileiro. Dados do ministério indicam que desde o início das construções, em 2003, foram construídas quase 300 mil cisternas distribuídas por 1.125 municípios. Importante salientar a existência de outra ação, voltada para domicílios que já contam com a presença das cisternas. Conhecida como Segunda Água, esta ação entrou em curso no ano de 2008 e seu objetivo é transferir tecnologia para armazenar e conservar água da chuva para a produção de alimentos por meio de barragens subterrâneas, tanques de pedra ou barraginhas. Ao fim desse ano, já havia 265 unidades concluídas.

38. Para gerir o programa, foi formado um grupo gestor, composto por representantes do MDS, MDA, Mapa, MPOG, MF e MEC, que participa do grupo por meio do FNDE. No entanto, MDS e MDA são os responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros que sustentam o programa.

Ações mais pontuais nessa área também são desenvolvidas via Sesan, que foi responsável pela distribuição de 978 mil cestas de alimentos em 2008, pela implementação do projeto Cozinha Brasil – realizado em parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi) e que conta com 27 unidades já instaladas –, além de ações focadas em grupos específicos, entre as quais podem ser citadas a *Carteira Indígena* e os projetos de segurança alimentar voltados para essa população. No total, cerca de 47 mil pessoas foram beneficiadas por meio dessas ações. Já em relação à agricultura urbana e periurbana, o ministério atuou no apoio à instalação de hortas e lavouras, viabilizando ganho financeiro para mais de 24 mil famílias envolvidas nesse projeto, que comercializaram os produtos cultivados em feiras e mercados populares, além de incubadoras, que tiveram sua implantação iniciada em 2008. O número de beneficiários deste conjunto de ações ultrapassou 886 mil pessoas.

Já no âmbito do MS, a área responsável pelas ações de nutrição e alimentação é a Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), cuja missão é “implementar ações de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan) com vistas à garantia de condições de saúde adequadas à população brasileira” (BRASIL, 1999), e pode ser compreendida como um dos pilares para concretização do projeto de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por meio dessa coordenação é realizado um conjunto de atividades que vão desde o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF até aquelas que visam promover a alimentação saudável, a saber: *i*) monitoramento e ampliação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); *ii*) promoção da alimentação saudável e ações de educação nutricional; *iii*) programas de suplementação de micronutrientes, atenção nutricional nos serviços de saúde; e *iv*) realização de estudos e pesquisas.

No entanto, cabe registrar que, em 2008, a área passou por algumas mudanças, as quais foram, inclusive, objeto de considerações na plenária do Consea em julho daquele mesmo ano. Um enxugamento das ações do MS no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 provocou a extinção do programa Alimentação Saudável – que vigorou entre os anos 1999 e 2007 –, que tinha como objetivo a redução e o controle da desnutrição e das carências por micronutrientes nos serviços de saúde, além da promoção da alimentação saudável nos diferentes ciclos de vida. Como alternativa, foi criada a ação Alimentação e Nutrição para a Saúde no programa Atenção Básica. Essa mudança significou um corte nos recursos destinados às ações de SAN naquele ministério. Dos R\$ 112 milhões originalmente apresentados como proposta para o PPA 2008-2011 disponibilizaram-se apenas 33% do valor, ou seja, R\$ 37 milhões.

Ainda, como mencionado na seção 2 deste capítulo, uma das principais ações de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas pelo governo federal é o Pnae. Tal programa, coordenado pelo FNDE – órgão vinculado ao Ministério da Educação –,³⁹ garante a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Por meio de transferência de recursos financeiros,⁴⁰ o Pnae, também conhecido como Merenda Escolar, visa atender, de forma suplementar, as necessidades nutricionais dos alunos. Dados do FNDE dão conta que no ano de 2008 foram atendidos por meio deste programa, 34,6 milhões de alunos.

Seria possível mencionar outras ações federais voltadas para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2008. Porém, em que pese a importância das demais ações apoiadas ou implementadas pelo governo federal nessa área, optou-se por destacar algumas mudanças importantes ocorridas naquele ano e que têm contribuído sobremaneira para a consolidação dessa política no cenário atual. Pode-se citar a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), em abril de 2008, que, como indicada na Losan, é um componente fundamental para equilíbrio do Sisan, tendo como função elaborar, a partir de diretrizes definidas pelo Consea, a política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como o acompanhamento das propostas de investimento e execução orçamentária. Nesse mesmo ano, a Caisan – presidida pelo secretário-geral do Consea e integrada pelos representantes governamentais titulares e suplentes no conselho, promoveu reuniões em que se destacaram, além da discussão sobre seu regimento interno, a crise dos alimentos, e o PL nº 2.877/2008, que visava à expansão do Pnae. Muito embora os membros, tanto do conselho quanto da câmara, indiquem a necessidade de aperfeiçoamento na atuação da Caisan, cabe ressaltar a importância dessa instância para consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

3.4 Quadro geral e execução orçamentária dos programas

O acompanhamento da execução orçamentária, desenvolvido nesta seção, organiza-se da seguinte forma: em um primeiro momento, segue-se a análise da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade direta do MDS.

39. Participam do programa, além do responsável por sua coordenação, as secretarias de educação dos estados, municípios e Distrito Federal – na condição de Entidades Executoras (EE) do programa –, o Conselho de Administração Escolar e as Unidades Executoras (UEX), ou seja, as entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares), responsáveis pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EE e pela execução do Pnae em favor das escolas que representam.

40. De acordo com Resolução do Conselho Deliberativo (CD)/FNDE nº 42, de 10 de agosto de 2009, o valor *per capita* da alimentação escolar, a ser repassado, é de: i) R\$ 0,22 para os alunos matriculados na pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e EJA; ii) R\$ 0,44 para os alunos matriculados em creches; iii) R\$ 0,44 para os alunos matriculados em escolas de educação básica, localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos; e iv) R\$ 0,66 para os alunos participantes do programa Mais Educação.

Na sequência, apresenta-se a execução do gasto na área de segurança alimentar e nutricional, para o que, além da execução orçamentária das ações a cargo do MDS tenta-se capturar o gasto pulverizado em diversas outras instituições federais que participam do empenho governamental nesta área.

3.4.1 Execução orçamentária dos programas e ações sob responsabilidade do MDS

Ao observar o quadro da execução orçamentária dos programas conduzidos pelo MDS em 2008, percebe-se que, assim como em análise de anos anteriores,⁴¹ quase 60% dos recursos são provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social. Estes se dirigem, na maior parte, para o pagamento do BPC e da RMV. Já os recursos do MDS respondem basicamente pelo custeio do PBF. Assim, considerando a totalidade dos recursos – FNAS e MDS – e dos gastos, constata-se que as iniciativas de transferências de renda absorveram cerca de 93% dos recursos em 2008, sendo 54,3% destinado ao BPC e RMV e 38,4% ao PBF, segundo programa mais importante em termos de dotações orçamentárias, como mostra a tabela 1. Constata-se, portanto, uma continuidade em termos de alocação de recursos no sentido da priorização do pilar da garantia de renda.⁴²

Afora o BPC e o RMV, as demais ações da proteção social básica absorveram, em 2008, 2,6% da disponibilidade orçamentária total. Vale ressaltar que este percentual inclui ainda alguns pagamentos referentes à concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social – gastos relativos ao extinto Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, cujas bolsas foram integradas ao PBF. Ademais, na proteção social básica, também estão computadas as transferências federais aos municípios para estruturação da rede de serviços de proteção social básica, bem como para o custeio dos seus serviços, repasses estes que obedecem aos pisos da proteção social básica.

Por sua vez, a proteção social especial apresenta um volume de gastos bem mais baixo em relação àquele verificado na proteção social básica. Mesmo considerando os valores executados no Peti e no Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, ambos considerados como proteção especial, e ainda deduzindo-se da proteção social básica a parcela destinada ao BPC e à RMV, a execução em nome da proteção social especial foi, em 2008, 35% menor em relação à proteção social básica. Ressalte-se que, em 2006, com a integração do Peti com o PBF, o pagamento de bolsas às famílias com crianças inscritas no primeiro passaram a ocorrer no âmbito do segundo.

41. A análise da execução orçamentária nos últimos anos confirma a tendência em manter a maior parte dos recursos provenientes do FNAS. Em 2007, já se verificou uma proporção de 60% dos recursos executados por meio do fundo, patamar semelhante ao constatado em 2006 (58,9%) (IPEA, 2007, 2008b).

42. Em 2007, este segmento da assistência recebeu 92% dos recursos. O PBF respondeu por 37,4% e o BPC mais o RMV representaram 54,5% da despesa total executada na área.

Por conseguinte, o valor executado em 2008 em nome do Peti diz respeito essencialmente às ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho, sendo bastante residual o comprometimento de recursos deste programa com pagamento de bolsas.⁴³

Complementando a análise da execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, resta destacar sua atuação no campo da segurança alimentar por meio do PAA que respondeu por uma parcela de 2,5% do gasto total executado pelo MDS em 2008, tal programa, envolve ações variadas como apoio a instalação de restaurantes populares, construção de cisternas, entre outras. No entanto, a mais representativa, em termos orçamentários, é a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, responsável por aproximadamente 68% do gasto total do programa no ano em análise. Por fim, cabe destacar ainda a colaboração do MDS no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Apesar da responsabilidade pelo programa ser do Ministério do Trabalho e Emprego, os R\$ 35,973 milhões aportados pelo MDS corresponderam a quase 63% do orçamento total do programa em 2008.

TABELA 1
Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, segundo unidade orçamentária (2008)

Programas	Recursos do FNAS (R\$)	Recursos do MDS (R\$)	Total (R\$)	Participação dos programas no gasto total (%)
Assistência social – proteção social básica	16.411.708.209	13.818.881	16.425.527.090	57,0
BPC + RMV	15.663.656.004	–	15.663.656.004	54,4
Demais ações e programas	748.052.205	13.818.881	761.871.086	2,6
Assistência social – proteção social especial	493.381.289	–	493.381.289	1,7
Eradicação do trabalho infantil	241.562.377	–	241.562.377	0,8
Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes	54.262.099	–	54.262.099	0,2
Demais ações e programas	197.556.813	–	197.556.813	0,7
Economia solidária em desenvolvimento	20.664.107	15.309.802	35.973.909	0,1
Transferência de renda com condicionalidades – PBF	–	11.062.540.487	11.062.540.487	38,4
Segurança alimentar – programa acesso à alimentação	–	683.611.750	683.611.750	2,4
Despesas administrativas e judiciais	–	98.932.607	98.932.607	0,3
Total	16.925.753.605	11.874.213.527	28.799.967.132	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

43. As bolsas ainda pagas no âmbito do Peti consistem em benefícios concedidos antes da incorporação da referida bolsa pelo PBF. Trata-se, portanto, de pagamentos residuais em respeito ao direito adquirido dos beneficiários.

A comparação entre a execução orçamentária dos programas do MDS em 2007 e 2008 está resumida na tabela 2. Constata-se um crescimento real de 10,4% no gasto total no período. O PBF contribuiu especialmente para este incremento, tendo em vista seu peso significativo no gasto total e o crescimento real dos seus gastos em 13,7%. Em parte, esse incremento compensa a redução no gasto registrado via Peti, a qual se deve em boa parte à transferência da concessão de bolsas para o PBF. Com o pagamento das bolsas sendo efetuado via PBF, o gasto liquidado no Peti se dirigiu, em sua maior parte, ao custeio de ações socioeducativas. É válido mencionar ainda que a variação real positiva na proteção social básica reflete de modo significativo o crescimento em torno de 10% no gasto com o BPC e o RMV.

Quanto ao nível de execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS, em 2008, houve ligeira redução em relação ao ano anterior. O nível de execução ficou em 99% contra 99,4%, registrado em 2007. Explica esse movimento o comportamento da execução em algumas áreas da assistência social que neste texto será brevemente comentado. Na proteção social básica houve leve diminuição do nível de execução que, dada sua expressiva participação no total de recursos da área, certamente contribuiu para o resultado em análise. Neste caso, a queda no patamar de execução de 99,6% para 99,3% deve-se a não execução da parcela de dezembro por insuficiência de limite de empenho e pagamento verificada tanto para o cofinanciamento dos Cras quanto para os serviços socioeducativos para jovens – Projovem –, incluído na proteção social básica. O mesmo problema explica a menor execução registrada no programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e no Peti. Quanto ao programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, a execução caiu de 99,8% para 91,2%. Essa redução igualmente se explica pela não execução da parcela referente ao mês de dezembro por insuficiência de limite para empenho e pagamento. O respectivo montante será executado em 2009 como reconhecimento de dívida. O Peti também registrou uma menor execução: 86,9%, frente ao nível de 92,2%, registrado no ano anterior. Neste caso, além do problema de insuficiência de limite de empenho e de pagamento como impeditivo para execução da parcela referente a dezembro, verificada para as ações socioeducativas, também contribuiu para a menor execução a redução no número de crianças e adolescentes em situação de trabalho inscritas no CadÚnico. Assim, em 2008, houve um decréscimo no número de beneficiários deste programa com impactos na execução orçamentária referente tanto à concessão de bolsa quanto às ações socioeducativas.

TABELA 2
Execução orçamentária dos programas sob responsabilidade do MDS (2007-2008)

Programas	2007		2008		Variação real 2008/2007 (%)
	Liquidado (R\$)	Nível de execução (%)	Liquidado	Nível de execução (%)	
Subtotal assistência social	15.585.333.272	99,1	16.954.882.287	98,7	8,8
Assistência social – proteção social básica ²	15.040.562.870	99,6	16.425.527.089	99,3	9,2
Erradicação do trabalho infantil	287.705.613	92,2	241.562.377	86,9	-16,0
Assistência social – proteção social especial ³	167.908.678	76,6	197.556.813	77,9	17,7
Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes ¹	66.400.411	99,8	54.262.099	91,2	-18,3
Economia solidária em desenvolvimento	22.755.700	72,9	35.973.909	87,6	58,1
Subtotal segurança alimentar e nutricional	654.392.670	98,9	683.611.750	98,3	4,5
Programa acesso à alimentação	654.392.670	98,9	683.611.750	98,3	4,5
Subtotal transferência de renda	9.730.669.464	100,0	11.062.540.487	99,7	13,7
Transferência de renda com condicionalidades – PBF	9.730.669.464	100,0	11.062.540.487	99,7	13,7
Subtotal outros encargos	146.510.787	96,4	144.201.387	98,2	-1,6
Previdência de inativos e pensionistas da União	–	0,0	–	0,0	
Apoio administrativo	94.973.236	98,2	98.800.057	99,0	4,0
Operações especiais – cumprimento de sentenças judiciais	23.619	96,1	24.550	31,5	3,9
Gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome	51.502.836	93,4	45.268.780	96,7	-12,1
Gestão da participação em organismos internacionais	11.096	100,0	108.000	99,8	873,3
Execução total do MDS	26.116.906.194	99,4	28.845.235.911	99,0	10,4

Fonte: Siafi/STN.

Notas: ¹ Em 2007, o programa era denominado Combate ao Abuso e à exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

² Inclui o ProJovem.

³ Inclui o gasto com o Sistema Nacional de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-Sinase).

Obs.: Valores de 2007 corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2008.

3.4.2 Execução orçamentária dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional

Como mencionado anteriormente, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional tem um caráter intersetorial, que pode ser aprendido por meio do levantamento das ações executadas por vários órgãos. Como mostra a tabela 3, destacam-se como ministérios mais atuantes na área: MDS, MEC, MDA e MS. Entre eles, o MEC é o que mobiliza o maior montante de recursos orçamentários (R\$ 1,5 bilhão) por

meio da ação Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica, mais conhecida como Merenda Escolar. Esta iniciativa representa quase 67% do orçamento de SAN aqui apresentado.

Em seguida, encontra-se o MDS com a segunda maior execução orçamentária para a SAN. Ao todo, foram aproximadamente R\$ 613,6 milhões aplicados em 2008, distribuídos em diversas ações integrantes do programa Acesso à Alimentação, com destaque para: aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, construção de cisternas para armazenamento de água, distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos, apoio a instalação de restaurantes e cozinhas populares, melhoria das condições socioeconômicas das famílias e acesso à água para a produção de alimentos para autoconsumo. A aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar é a ação mais importante em termos orçamentários, absorvendo cerca de 75% dos recursos do MDS dirigidos à SAN. Vale lembrar que tal ação conta também com recursos do MDA, embora em montante bem menor em relação ao desembolso realizado pelo MDS. É digno de nota que, quando se trata de aquisição de alimentos da agricultura familiar, o esforço orçamentário do MDS é cinco vezes maior que o realizado pelo MDA.

Por fim, entre os ministérios envolvidos na política de SAN, é o MS que destina a menor parcela de recursos (R\$ 34,5 milhões), os quais são aplicados na ação Alimentação e Nutrição para a Saúde. Vale destacar que em 2008, foi extinto o programa Alimentação Saudável, sendo suas ações executadas no programa Atenção Básica, por meio da ação Alimentação e Nutrição para a Saúde.

TABELA 3
Execução orçamentária das principais ações de segurança alimentar e nutricional por órgão responsável (2008)
(Em R\$)

Ação/órgão responsável	Valor liquidado em 2008
MDS	
Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	462.471.677
Construção de cisternas para armazenamento de água	53.931.273
Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos	40.825.076
Apoio à instalação de restaurantes e cozinhas populares	32.165.206
Melhoria das condições socioeconômicas das famílias	24.235.590
Acesso à água para a produção de alimentos para autoconsumo	22.499.457
Outras ações do programa acesso à alimentação	47.483.470
Subtotal MDS	683.611.750
MDA	
Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	89.239.800
Subtotal MDA	89.239.800

(Continua)

(Continuação)

Ação/órgão responsável	Valor liquidado em 2008
MEC	
Apoio à alimentação escolar na educação básica	1.490.402.105
Subtotal MEC	1.490.402.105
MS	
Alimentação e nutrição para a saúde	34.564.519
Subtotal MS	34.564.519
Total	2.297.818.174

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo apresentar os principais fatos e resultados obtidos no âmbito das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, e transferência de renda no ano de 2008 e no primeiro semestre de 2009.

No tocante à assistência social, cabe destacar que o período ainda foi marcado por um ativo debate em torno da emissão do Cebas. Este debate acompanhou a tramitação do PL nº 3.077/2008 e expressou divergências importantes entre as entidades filantrópicas e o governo federal. Culminando com a aprovação da Lei nº 12.101/2009, denominada Lei da Filantropia, tal processo deve permitir a abertura de uma nova conjuntura, em que a relação entre governo e entidades beneficentes se estabelece em novas bases, ao mesmo tempo em que, sob novo papel, o CNAS se afirme como instância de deliberação e controle da política nacional.

Em relação à segurança alimentar e nutricional, o texto buscou mostrar os esforços públicos pela consolidação desta política federal. Destaque para a mobilização pela aprovação da PEC nº 47/2003. Tal política, ainda cercada por ações fragmentadas e pouca interlocução intersetorial, vem sendo um grande desafio não somente para o Consea, como também para a Caisan; tanto no que diz respeito ao aumento da integração entre os diferentes setores e gestores públicos como à ampliação de sua cobertura.

Por último, os anos de 2008 e 2009 trouxeram importantes modificações para a política federal de transferência de renda. Esta política, cuja maior parte dos esforços concentra-se no PBF, continua apresentando sinais de que seus objetivos estão sendo alcançados. Os esforços de consolidação institucional continuam presentes, apontando para a afirmação desta política não como mera ajuda, mas como direito social e dever do Estado no combate à pobreza.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Documento Base. Brasília, 1999.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 14, 2007.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 15, 2008a.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 16, 2008b.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, v. 1, n. 17, 2009.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1459.PDF>.