ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

1 Conjuntura

1.1 A Política Nacional de Assistência Social

O ano de 2004 foi marcado, na área de Assistência Social, pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Pnas). O debate em torno da nova política teve início ainda no primeiro semestre do ano, mas ganhou densidade após o mês de junho, quando a Secretaria Nacional da Assistência Social apresentou ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) uma versão preliminar dessa política. Tal documento foi também divulgado nos estados e debatido em vários eventos que passaram a ser organizados para esse fim. A versão final da Pnas foi aprovada pelo CNAS em setembro.

A nova Pnas representa uma grande mudança em relação à política nacional até então em vigor. Merecem destaque: a definição da Assistência Social como política de proteção social, a delimitação do público-alvo desta política e das proteções que ela deve assegurar, a territorialização da ação, a instituição do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e as novas bases de financiamento.

Segundo a nova Pnas, a Assistência Social é uma política de proteção social e deve garantir três tipos de segurança: *i*) segurança de sobrevivência; ii) segurança de acolhida; e iii) segurança de convívio. A segurança de sobrevivência refere-se à garantia de uma renda monetária mínima que assegure a sobrevivência de populações que encontrem limitações de rendimento ou de autonomia. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida. A segurança de acolhida diz respeito à garantia de provisões básicas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo. Alguns indivíduos, em razão de idade, deficiência, situações de violência familiar ou social, abandono, alcoolismo, entre outras situações, podem demandar acolhida. A terceira segurança está relacionada à vivência ou ao convívio familiar.

Cada tipo de proteção social passa a dar suporte a políticas específicas a ela associadas. Assim, a segurança de sobrevivência deve ser garantida mediante Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e benefícios eventuais que assegurem renda e sustento a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda, situações de forte fragilidade pessoal e familiar e vítimas de calamidades ou emergências. A segurança de acolhida requer a oferta de abrigos, alimentação, higiene, vestuário e ações sociais e educativas a populações em situação de abandono ou isolamento. Por fim, a segurança de convívio implica a oferta de experiências socioeducativas, culturais e de convivência visando ao restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança ou grupo social.

Esse conjunto de políticas passa a estar associado a dois tipos de proteção social: básica e especial. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de

risco, enquanto a proteção social especial visa atuar junto a famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco.

Assim, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, seja ela decorrente da pobreza ou da privação ou, ainda, da fragilização de vínculos afetivos, relacionais ou comunitários. A proteção social básica tem como referência a família e reúne serviços, programas, projetos e benefícios, tanto o de prestação continuada como o eventual. A responsabilidade pela execução desta linha de proteção será do Centro de Referência da Assistência Social (Cras). Estes centros são organizados por base territorial e devem ser localizados em áreas de vulnerabilidade social, abrangendo mil famílias. Os Cras devem executar serviços de proteção social básica no que se refere à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário, mas têm, também, outras responsabilidades: mapear, organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais local; inserir as famílias nestes serviços; prestar informação e orientação para a população em sua área de atuação; e manter um serviço de "vigilância da exclusão social", produzindo, sistematizando e divulgando indicadores sociais.

O Pnas indica como exemplo de ações de proteção social básica o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) e o Programa de Inclusão Produtiva; os projetos de enfrentamento da pobreza; os serviços de socialização para crianças de 0 a 6 anos; os serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens de 6 a 24 anos; os programas de protagonismo juvenil; e os centros de informação e educação para o trabalho.

A proteção social especial se destina a atender crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua que tiveram direitos violados ou ameaçados. Os serviços de proteção social especial dividem-se entre os de média complexidade e os de alta complexidade. Os primeiros dizem respeito a situações em que direitos foram violados, mas os vínculos familiares ou comunitários não foram rompidos. Entre as ações que compõem esse serviço estão as de abordagem de rua, cuidado no domicílio e medidas socioeducativas em meio aberto. A proteção social especial de alta complexidade deve garantir a proteção integral do indivíduo, como o fazem a Casa Lar, os albergues, os abrigos e os asilos, entre outros.

Dessa forma, a Pnas busca estabelecer níveis básicos de cobertura, com serviços organizados de maneira uniforme em todo o país. O pressuposto é que estas proteções dependem da capacidade de os operadores da política estarem próximos da população cujos riscos e vulnerabilidades devem ser protegidos. Procura-se relacionar a população a seu território e à rede de serviços e às políticas públicas, visando articular uma rede de oferta próxima ao cidadão. Assim, de acordo com a política, uma rede simplificada de serviços de atenção básica deve ser oferecida pelos municípios pequenos, com população até 50 mil habitantes. À medida que cresce o tamanho do município, aumenta a necessidade de instalação de uma rede mais ampla de serviços, incluindo os de média e alta complexidade.

Nesse contexto, a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), como organização das três esferas de governo em torno da gestão compartilhada, da divisão pactuada de competências e do efetivo co-financiamento da política, é de grande significação. O Suas pretende organizar em novas bases o papel das esferas federal, estadual e municipal, permitindo ainda o estabelecimento de um padrão comum nos serviços, tanto no que diz respeito ao acesso quanto ao padrão de

qualidade, e repercutindo na implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação da política por intermédio de indicadores previamente selecionados.

Quanto ao financiamento, a Pnas pretende superar a relação convenial entre esferas de governo substituindo-a por repasses automáticos fundo a fundo para serviços, programas e projetos de Assistência Social. Ressalta-se ainda a fixação de pisos de atenção em lugar dos tradicionais valores *per capita*, que seriam identificados em razão dos níveis de complexidade das ações e das necessidades existentes diante das proteções asseguradas pela Pnas.

1.2 A política de transferência de renda

A política de transferência de renda foi marcada, no ano de 2004, *i*) pela consolidação do Programa Bolsa Família; *ii*) pelos debates em torno do cumprimento das condicionalidades que estão associadas ao recebimento dos benefícios; e *iii*) pelas denúncias de irregularidas na concessão de benefícios.

A consolidação do Programa Bolsa Família, lançado em outubro de 2003, por meio de medida provisória, foi realizada durante o ano de 2004, mediante a unificação de ações e expansão da cobertura. O processo de unificação dos vários programas existentes até o fim do ano de 2003, com a passagem dos seus beneficiários para o Programa, avançou regularmente, como será visto no item referente ao acompanhamento de programas. Contudo, ainda existe um expressivo número de beneficiários que se mantém vinculado aos demais programas e, em especial, ao Bolsa Escola; isto indica que a conclusão da etapa de unificação permanece distante. A expansão da cobertura do Programa Bolsa Família também tem avançado com a incorporação de novos beneficiários, em especial oriundos das regiões metropolitanas.

A questão do cumprimento das condicionalidades que estão associadas ao Programa Bolsa Família foi um dos pontos mais polêmicos no debate que acompanhou o processo de consolidação desse Programa. Vários pontos de vista foram defendidos, inúmeros fóruns e segmentos sociais se manifestaram, seja em defesa de uma estrita observação do cumprimento das condicionalidades, seja no sentido de seu papel secundário diante dos objetivos de distribuição de renda cumpridos pelo Programa. Para além dessa discussão, o efetivo cumprimento das condicionalidade enfrenta ainda dificuldades concretas, em termos de sistemas de informação, no processamento do controle dos beneficiários do Programa pelos gestores municipais das políticas de saúde e educação. Contudo, como resultado desse debate não apenas têm sido fortalecidos os mecanismos de controle da freqüência dos beneficiários do Bolsa Família junto às políticas de educação e saúde, como também têm avançado propostas que buscam o maior acompanhamento dessas famílias, visando incluí-las nos sistemas de atendimento daquelas e de outras políticas sociais.

Denúncias de irregularidades na concessão de benefícios foram freqüentemente veiculadas pela imprensa nesse período, revelando, em geral, situações de beneficiários cuja renda era superior à exigida para o acesso ao Programa. As irregularidades envolvendo funcionários públicos, comerciantes e familiares de ocupantes de cargos públicos, entre outros, exigiram uma postura mais efetiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) no sentido de ampliar o controle sobre o Programa. Há, de fato, certa indefinição no que diz respeito ao controle social do Bolsa Família. A legislação (Decreto nº 5.299, de setembro de 2004) permite que

esse controle seja exercido por um conselho criado especificamente para tal fim ou por qualquer conselho já existente no município, desde que de composição paritária e intersetorial. Essa diversidade e a ausência de uma regulamentação clara que oriente a ação de controle dos conselhos tornam difícil o seu efetivo exercício.

Visando enfrentar tais dificuldades, o MDS elaborou Portaria (nº 660, de 11 de novembro) que confere competência aos Conselhos Municipais de Assistência Social e aos Conselhos Gestores do Programa Bolsa Alimentação para a fiscalização do Programa Bolsa Família. Também com o intuito de aprimorar os mecanismos de controle e combate às irregularidades, o MDS realizou acordos com o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e as Procuradorias Federal e Estaduais.

1.3 A política de Segurança Alimentar e Nutricional

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de natureza eminentemente interdisciplinar, é um tema amplo e complexo e é um campo de política pública ainda em construção no Brasil. Atualmente, as iniciativas de políticas públicas para essa área são mais um conjunto amplo de programas e ações do que propriamente um sistema de segurança alimentar articulado como política. Complementarmente, cabe lembrar que ao lado das ações públicas há, também, iniciativas da chamada sociedade civil organizada, principalmente no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão consultivo e fórum de debates sobre políticas públicas e temas relevantes para a área.

Sendo assim, o acompanhamento da conjuntura em segurança alimentar e nutricional requer a análise das ações desenvolvidas não apenas pelo MDS como por outros órgãos e instituições. Na presente edição, serão analisados três temas: *i*) a segurança alimentar e a agricultura familiar no contexto das negociações comerciais internacionais; *ii*) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); e *iii*) a gestão dos programas e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (e, particularmente, do Programa Fome Zero) pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Todas essas questões foram objeto de amplos debates e manifestações, tendo canalizado a atenção dos atores sociais e dos órgãos públicos envolvidos com o tema:

a) A segurança alimentar e a agricultura familiar no contexto das negociações comerciais internacionais

Diversos segmentos da sociedade e do Estado avaliam que é importante que se discutam questões referentes ao papel da segurança alimentar como componente estratégico no processo de desenvolvimento nacional nas rodadas de negociações comerciais internacionais, sobretudo as referentes às condições da participação brasileira nos acordos entre blocos econômicos (Mercosul, Alca e União Européia) e na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em razão da grande relevância dessa questão, estratégica também para a manutenção, a proteção e a sobrevivência da agricultura familiar e sua conseqüente influência sobre a segurança alimentar e nutricional, houve a criação, no âmbito do Consea, de um Grupo de Trabalho (GT) para discutir as diretrizes de políticas de segurança alimentar e nutricional a serem consideradas nas negociações comerciais internacionais. Esse GT é integrado por representantes de várias instituições, tais como: Ipea, MDA, MDS, MRE, Consea.

O Conselho tem buscado ampliar a participação de outras instituições relevantes para a discussão, principalmente do Mapa e de Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Entre os objetivos desse Grupo de Trabalho, destaca-se a definição de mecanismos de proteção da agricultura familiar e de seus produtos em relação à concorrência internacional e do país diante dos potenciais riscos para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Também foram definidos critérios para seleção dos produtos considerados sensíveis em termos de segurança alimentar. Para tal, os produtos devem atender a três condições: estar contemplados nas políticas de desenvolvimento rural, sobretudo como fonte de renda dos agricultores familiares; ter na agricultura familiar fonte majoritária na sua produção; e ser produto que compõe a dieta alimentar da população brasileira.

Esse debate deve ter continuidade no âmbito do Consea, com o intuito de apresentar propostas que possam ser implementadas pelo governo brasileiro e ser base para negociação de acordos comerciais internacionais. É relevante que se busque ampliar as garantias de abastecimento e de qualidade nutricional da alimentação, assim como a preservação dos hábitos alimentares. Além desses aspectos, também é importante discutir as eventuais implicações desses acordos sobre a biodiversidade e os seus potenciais impactos ambientais.

b) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Segurança Alimentar e Nutricional[26]

O PAA é um importante instrumento para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Sua intenção é promover um círculo virtuoso, no qual se integrariam produção e consumo, ambos de populações vulneráveis. Por um lado, pretende estimular a produção da agricultura familiar, por intermédio de modalidades de financiamento da produção e garantia de compra dos produtos; por outro, garantir o acesso aos alimentos a populações vulneráveis e beneficiários de políticas públicas, tais como alimentação escolar, refeições hospitalares e atendimento a creches, entre outras.

Sendo assim, é preocupante a precária execução de uma de suas principais estratégias, qual seja, a articulação entre política agrícola e segurança alimentar. Atualmente, observa-se um desequilíbrio entre essas duas ações, com a subvenção para populações em situação de insegurança alimentar assumindo progressivamente caráter prioritário em detrimento das ações de apoio à produção da agricultura familiar. Além disso, é importante destacar a insuficiência do atual montante de recursos financeiros aportados ao Programa, não apenas para permitir a sua imprescindível expansão, mas, até mesmo, para manter os níveis de atendimento dos anos anteriores.

Diante desse quadro, e no intuito de encontrar possíveis fontes de financiamento para o Programa, houve intensa negociação buscando a utilização de parte dos recursos destinados à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Essa alternativa ainda está em discussão.

Pelo exposto, é urgente uma definição sobre os rumos do Programa, bem como que o governo federal o assuma de fato como uma prioridade, o que implica,

26. Para uma discussão mais ampla e aprofundada do PAA, ver item dedicado ao Programa na seção Desenvolvimento Rural da presente edição deste boletim.

conseqüentemente, a provisão de recursos logísticos e financeiros que viabilizem o seu adequado funcionamento.

c) A gestão dos programas e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

No que tange à gestão da Segurança Alimentar e Nutricional, o ano de 2004 foi marcado pela busca da consolidação e da articulação de um conjunto de programas e ações relevantes para a área, por intermédio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), do MDS. No entanto, em que pese esse esforço, a formulação da política de Segurança Alimentar e Nutricional ainda permaneceu carente de melhor equacionamento. Os esforços foram concentrados na implementação de um subconjunto dessa política: o Programa Fome Zero. Esse fato é compreensível em decorrência do histórico recente da existência de órgão federal específico responsável por aquela política.

Nesse sentido, cabe lembrar que a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, a partir da fusão de três instituições – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família –, embora seja um louvável esforço de racionalidade administrativa, também trouxe um problema: a descontinuidade das ações, particularmente aquelas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, foi insuficiente o entrosamento observado entre os diversos órgãos que participam com programas e ações do Fome Zero. Isso pode ser creditado a dois fatores: *i*) o alto grau de complexidade dessa tarefa, em razão das próprias características da SAN, notadamente a interdisciplinariedade e a transversalidade; e *ii*) a dificuldade do órgão gestor encarregado dessa articulação em executá-la na prática.

No que diz respeito à participação e ao controle social nesse ano de 2004, apesar dos avanços, sobretudo com a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda/PE, no mês de março, ainda podem-se identificar dificuldades, principalmente quanto à atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Manteve-se insuficiente a interlocução efetiva entre Consea e governo, sobretudo no que diz respeito ao grau de influência das deliberações e propostas do Conselho nas decisões dos diversos órgãos executores da política de SAN. Dessa maneira, permanece a necessidade de melhor definição do papel do Consea tanto em relação à formulação, à implementação, ao acompanhamento e à revisão da política de Segurança Alimentar e Nutricional como em relação ao Fome Zero.

Assim, como principais desafios da política de SAN para 2005, podem ser destacados: *i*) promover a maior articulação interministerial, entre níveis de governo e entre governo e instâncias de participação para a implementação dos programas e das ações de SAN; e *ii*) avançar na elaboração de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional e sua relação com o Fome Zero.

2 Acompanhamento de programas

A maioria dos programas do campo da Assistência Social não sofreu mudanças nem teve incremento significativo de metas no ano de 2004 em relação aos anos anteriores.

Muitos deles permaneceram até mesmo estáveis quando comparados com o exercício de 2003. Contudo, vale destacar que alguns programas apresentaram crescimento.

Uma das mais relevantes alterações foi a sofrida pelo BPC após a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, que reduziu a idade para solicitação dos benefícios de 67 para 65 anos e eliminou sua restrição para uma única pessoa por residência. Os impactos dessas mudanças foram significativos. Com efeito, o ano de 2004 assistiu a um incremento de 317 mil novas concessões desse benefício para idosos contra 116 mil no ano anterior (o número de benefícios pagos em dezembro de 2003 foi de 664.875, contra 933.164 em 2004; contudo, foram cancelados por morte do beneficiário ou outros motivos 49 mil benefícios). A média anual de crescimento de benefícios ativos foi de 14% em 2003, passando para 40% no ano seguinte. A diferença entre a média até então observada e o número de concessões realizadas em 2004 permite uma aproximação dos impactos daquelas alterações. Ou seja, cerca de 200 mil novas concessões podem ser debitadas às novas regras instituídas pelo Estatuto do Idoso e que entraram em vigor em janeiro de 2004.

TABELA 1

Evolução do número de benefícios concedidos do BPC, por modalidade, em 2004

Meses	Pessoa com deficiência	Idoso
Janeiro	7.325	39.362
Fevereiro	6.957	31.922
Março	14.383	41.230
Abril	12.689	28.403
Maio	9.932	19.117
Junho	11.039	26.891
Julho	11.206	26.883
Agosto	14.616	26.138
Setembro	15.435	25.345
Outubro	13.620	18.415
Novembro	12.292	17.775
Dezembro	11.704	15.522

Fonte: MDS.

A tabela 1 revela que no começo do ano o crescimento na concessão de benefícios foi maior, observando-se uma média de 40 mil novas concessões entre janeiro e março, 25 mil entre abril e setembro, caindo para uma média de 17 mil após outubro – número, contudo, superior à média do ano anterior, que foi de 11 mil novos benefícios ao mês.

No que se refere ao conjunto de programas da Assistência Social, a tabela 2 apresenta um quadro geral do número de beneficiários dessa política nos programas sob responsabilidade do governo federal entre os anos de 1999 e 2004.

Assim, pode-se observar, na tabela 2, que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) também sofreu um aumento significativo no número de beneficiários, incorporando 120 mil novas crianças e adolescentes durante o ano de 2004. O trabalho infantil no Brasil tem apresentado queda constante e significativa desde 1999, conforme pode ser visto no Anexo Estatístico deste periódico. A intensificação da ação do governo federal, em articulação com os governos estaduais e municipais por meio do Peti, tem contribuído para esta redução. Contudo, vale lembrar que a Pnad 2002 ainda registra 15% de crianças e

adolescentes entre 10 e 17 anos em situação de trabalho, como pode ser visto na tabela 5.3 do Anexo Estatístico.

TABELA 2

Número de beneficiários dos programas federais de Assistência Social e Bolsa Família – 1999-2004

Programas	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Proteção Social à Infância						
- Atendimento em creche e pré-escola (SAC)[1]	1.371.859	1.549.055	1.620.831	1.631.162	1.650.608	1.669.322
Proteção Social à Pessoa com Deficiência						
- Serviços de Proteção (SAC)[1]	120.418	141.645	136.300	187.818	162.228	151.400
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)	719.688	804.876	866.463	920.483	1.036.365	1.127.849
-Renda Mensal Vitalícia (RMV)	547.693	509.643	475.555	436.672	403.174	370.079
Proteção Social à Pessoa Idosa						
- Serviços de Proteção (SAC)[1]	264.909	290.532	301.011	306.343	332.188	332.188
- Benefício de Prestação Continuada (BPC)	311.777	401.857	467.089	530.177	664.875	933.164
- Renda Mensal Vitalícia (RMV)	338.031	303.138	271.829	234.162	208.297	181.014
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes[2]	-	nd	nd	nd	17.870	17.870
Atenção Integral à Família*	-	-	-	-	452	901
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	130.431	394.969	749.353	810.228	810.823	930.725
Agente Jovem	2.700	38.250	78.540	97.881	55.563	56.963
Bolsa Família	-	-	-	-	3.615.596	6.571.842

Fontes: Sobre o Peti, Agente Jovem, Bolsa Família e serviços para crianças, idosos e deficientes, para os anos 1999 a 2003, dados apresentados no relatório *Análise comparativa de programas de proteção social*, MDS, abril de 2004; para o ano de 2004, informações coletadas junto ao MDS. Sobre BPC e RMV, dados apresentados nos relatórios de gestão disponíveis no *site* do MDS, referentes aos meses de dezembro de cada ano. Sobre Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, informações coletadas junto ao MDS referentes à capacidade instalada do programa.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: [1]Serviço de Atenção Continuada.

[2]Capacidade instalada.

Obs.: *Referente ao número de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) em operação no fim do ano.

O Peti devenvolve seu trabalho a partir de três linhas de atuação: fiscalização do trabalho infantil, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego; concessão de bolsa; e oferta de jornada ampliada de estudos – estas duas últimas sob a responsabilidade do MDS. Estudo realizado por este Ministério[27] traçou um quadro bastante amplo das condições de implementação do Programa e de suas diferentes ações, assim como permitiu caracterizar o público que vem sendo atendido pelo Programa. Ao destacarem-se apenas algumas informações sobre este último ponto, vê-se que, do total de crianças atendidas em 2003, 497 mil eram oriundas da zona rural e 312 mil da zona urbana. Dos beneficiários, 46% eram meninas e 54% meninos, 35% eram brancos e 61% negros. Cabe lembrar que o Programa também enfrenta as situações de trabalho infantil doméstico. Em 2003, o Peti estava atendendo a crianças e adolescentes em 2.601 municípios, número que se elevou para 2.785 municípios em 2004.

Sobre o fato de o Peti ainda não abranger a totalidade das situações de trabalho infantil nos municípios pesquisados, o estudo citado destaca que "O Programa atua tomando como referência as demandas apresentadas pelos municípios". Assim, o alto índice de municípios sem cobertura integral do Programa deve-se, em parte, ao fato de as demandas apresentadas pelos municípios serem subestimadas em razão de certo desconhecimento das situações de trabalho infantil na localidade, ou da ineficiência

27. MDS/SNAS, *Análise situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, Brasília, maio de 2004.

do trabalho de prevenção, resultando "na inserção contínua de novas crianças e adolescentes no trabalho precoce" (p. 32).

O Programa de Atenção Integral à Família (Paif), que teve início em 2003, visa promover o atendimento socioassistencial das famílias vulneráveis em decorrência da pobreza e privadas de renda e de acesso a serviços públicos, com vínculos afetivos frágeis ou discriminadas por questões de gênero, etnia e idade, entre outras. O Programa é realizado nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), também chamados de Casas da Família, e promove o acompanhamento das famílias de determinado território. Em 2003, foram instalados 452 Cras em 361 municípios. Em 2004, foram instalados mais 449 Centros em 289 municípios.

O Programa Bolsa Família também teve sua cobertura ampliada. Outra inovação introduzida pelo Programa é a realização de parcerias com os governos estaduais e municipais que visam à complementação de benefícios de estados e municípios que já tenham programas próprios de transferência de renda ou que tenham interesse em complementar os benefícios do Programa federal. Várias parcerias já foram instituídas, formatando um quadro bastante variado de atendimento. Em dezembro de 2004, o valor médio do benefício era de R$ 66,93. O Programa já se encontra implementado em 5.533 dos 5.561 municípios brasileiros. A distribuição dos beneficiários por região é apresentada na tabela 3.

TABELA 3

Atendimento do Bolsa Família por região

	Famílias atendidas	% de participação por região
Centro-Oeste	292.495	4,4
Nordeste	3.320.446	50,5
Norte	527.652	8,0
Sudeste	1.730.675	26,3
Sul	700.664	10,7
Total	**6.571.842**	**100,0**

Fonte: MDS.

A tabela 4 mostra o avanço do processo de unificação dos programas de transferência de renda realizado durante o ano de 2004. Em que pese a avanço significativo na unificação, em especial do Bolsa Alimentação e do Cartão Alimentação, cujos beneficiários foram quase totalmente migrados para o Bolsa Família, ainda resta o desafio de completar a migração do programas mais volumosos (Bolsa Escola e Auxílio-Gás).

TABELA 4

Demonstrativo dos programas federais de transferência de renda por número de beneficiários

	Famílias beneficiárias em setembro 2003	Famílias beneficiárias em dezembro 2004
Bolsa Família	-	6.571.842
Bolsa Escola	5.056.245	3.042.794
Bolsa Alimentação	1.669.587	53.507
Cartão Alimentação	774.764	107.907
Auxílio-Gás	9.707.829	4.220.953

Fonte: Para 2003, *Análise Comparativa de Programas de Proteção Social, 1995-2003,* MDS, abril de 2004. Para 2004, *Demonstrativo dos programas de transferência de renda*, disponível no *site* do MDS.

No que se refere à política de Segurança Alimentar e Nutricional, a natureza eminentemente interdisciplinar do problema explica a presença de um número expressivo de ministérios responsáveis por programas e ações neste campo, atualmente sob a coordenação do MDS. No bojo de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ainda está em processo de construção no país, merece destaque o Programa Fome Zero. Para identificar as ações que compõem o esforço governamental nesta área, recorreu-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, anexo III, em que estão identificados os programas e as ações considerados integrantes do Programa Fome Zero. A partir daí, foi elaborado o quadro 1, no qual se observa que a responsabilidade partilhada é uma constante nesses programas.

QUADRO 1

Principais programas com ações integrantes do Fome Zero e ministérios participantes

Principais programas	Ministérios participantes
Abastecimento Agroalimentar	Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Acesso à Alimentação	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Agricultura Familiar (Pronaf)	Meio Ambiente
	Desenvolvimento Agrário
	Fazenda
Alimentação Saudável	Saúde
Brasil Escolarizado	Educação
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido	Desenvolvimento Agrário
	Integração Nacional
Economia Solidária	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Trabalho e Emprego
Bolsa Família	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Solidária de Restaurantes Populares	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Banco de Alimentos	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Desenvolvimento Agrário

Elaboração: Disoc/Ipea.

Cada um dos programas citados subdivide-se, conforme pode ser observado na tabela 1 do Anexo Estatístico deste boletim, em diversas ações. Destas, nem todas são consideradas pelo Orçamento da União como integrantes do Fome Zero. Por exemplo: enquanto o Programa Brasil Escolarizado participa com apenas uma ação, referente à Merenda Escolar, chamada Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, outros programas dão sua contribuição por intermédio de várias ações. No caso do Programa Acesso à Alimentação, todas as suas ações são consideradas integrantes do Fome Zero. O Programa Abastecimento Agroalimentar, por sua vez, tem, de suas 25 ações, sete consideradas integrantes do Fome Zero.

Observa-se, pelo quadro 1, que os programas que conformam o Fome Zero foram selecionados para atuarem nas diversas dimensões em que a dificuldade de acesso aos alimentos aflige expressivo contingente da população brasileira. Dessa forma, além dos programas de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família, que teria como função dar poder aquisitivo para as famílias em situação de difícil ou insuficiente acesso alimentar, mais dois grupos de programas podem ser identificados. De um lado, viriam os programas destinados ao fortalecimento da agricultura familiar – notadamente o programa de reforma agrária e o programa de crédito para a agricultura familiar – com função de gerar emprego e renda para os pequenos agricultores, mas também de aumentar a oferta de

alimentos. Por fim, existem os programas institucionais de acesso direto à alimentação, tais como os restaurantes populares, a alimentação escolar, a distribuição de cestas básicas e os bancos de alimentos, entre outros.

No que tange ao primeiro grupo, destacam-se o Programa Nacional de Reforma Agrária, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – que teve seus recursos aumentados em 2004 – e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Estes são acompanhados neste periódico pela seção dedicada às políticas de desenvolvimento rural.

Quanto ao segundo grupo, no que se refere aos programas sob responsabilidade do MDS, merecem menção: *i*) o Programa Rede Solidária de Restaurantes Populares, cujo objetivo é ampliar o acesso a refeições prontas por parte da população de baixa renda dos grandes centros urbanos e regiões metropolitanas – em 2004, foram formalizados 27 convênios para a instalação de 32 restaurantes populares em 25 municípios brasileiros, estima-se que em 2005, quando todos esses restaurantes estiverem funcionando, 40 mil pessoas serão atendidas diariamente; *ii*) o Programa Banco de Alimentos, cujo objetivo é criar estruturas nos municípios que sejam capazes de recolher, classificar, armazenar e redistribuir alimentos doados que sejam passíveis de consumo, contribuindo para a redução da insegurança alimentar por intermédio do combate ao desperdício de alimentos – em 2004, foram celebrados 19 convênios, sendo 15 para instalação de novas unidades e quatro para reforma e ampliação das quatro unidades em operação; e *iii*) o Programa de Acesso à Alimentação, que por meio da ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos distribuiu, em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), 700 mil cestas a cerca de 300 mil famílias indígenas, quilombolas, acampadas da reforma agrária, atingidas por barragens, bem como comunidades que foram alvo de calamidades públicas.

Ainda nesse segundo grupo, merece destaque especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), importante componente do Fome Zero, que teve seus valores *per capita* aumentados. O valor repassado para a merenda escolar da pré-escola e do Ensino Fundamental por aluno/dia aumentou de R$ 0,13 para R$ 0,15, atendendo a 37,8 milhões de alunos.

Faz-se *mister* destacar que, apesar dos avanços obtidos pelo Fome Zero em 2004, a maioria dos programas ainda apresenta uma série de problemas, entre os quais destacam-se: *i*) coberturas insuficientes em relação à demanda potencial; *ii*) deficiência na formulação dos indicadores, o que dificulta o acompanhamento e o monitoramento; *iii*) ausência de avaliações que permitam verificar o atingimento dos resultados e eventuais correções e ajustes; e *iv*) precária capacitação dos executores locais.

3 Financiamento e gasto

Conforme pode ser observado na tabela 1 do Anexo Estatístico, foram elevados os percentuais de execução financeira dos principais programas e ações de SAN, em 2004. Programas e ações: Acesso à Alimentação (98,4%), Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (97,5%); Banco de Alimentos (98,6%); Abastecimento Agroalimentar (99,4%), Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar (99,8%); Educação para Alimentação Saudável (96,9%); e Rede Solidária de Restaurantes Populares (96,9%).

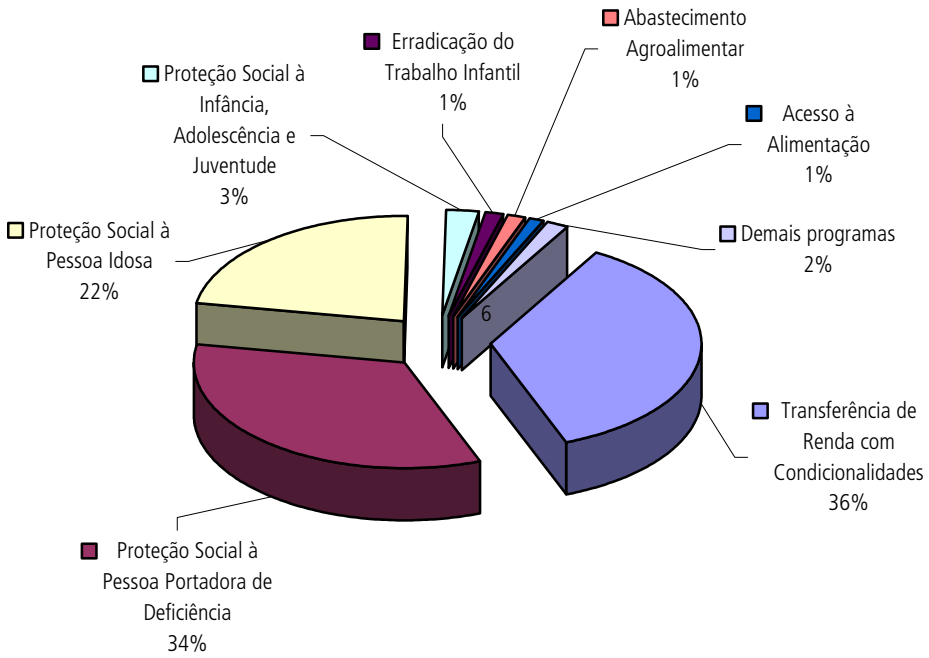
Além desses programas e ações do MDS, também são importantes componentes de SAN, e particularmente do Fome Zero, as ações sob responsabilidade de outros ministérios, como a ação Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, do Ministério da Educação, popularmente conhecida como Merenda Escolar, com 99% de execução financeira.

A execução financeira dos programas da Assistência Social e do Programa Bolsa Família para o ano de 2004 também esteve em nível alto. Os Programas de Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência, assim como o Peti, o Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Bolsa Família tiveram execução acima de 99%. Outros programas finalísticos como o de Proteção Social à Pessoa Idosa e o de Proteção à Criança e ao Adolescente também tiveram desempenho financeiro elevado, acima de 90%. Os programas que terminaram o ano de 2004 com nível baixo de execução foram o Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade (58%) e o Atendimento Integral à Família (76%).

Em relação ao gasto total do MDS, o gráfico 1 mostra a importância dos diversos programas executados no ano de 2004. Observa-se aí o peso dos programas de transferência de renda. Além do Bolsa Família, os programas voltados à Proteção Social à Pessoa Idosa e à Pessoa Portadora de Deficiência têm grande parte de seus recursos dirigidos ao pagamento do BPC.

GRÁFICO 1

Distribuição do orçamento do MDS pelos principais programas executados em 2004



Fonte: STN/Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: O valor percentual de 1% do Peti refere-se exclusivamente ao pagamento da jornada ampliada. Os gastos referentes ao pagamento da bolsa do Peti, no valor de R$ 306.782.075,00, estão contidos na ação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza, do Programa Transferência de Renda com Condicionalidades.

4 Conclusões

As políticas de combate à pobreza e assistência social foram objeto de amplos debates, reflexões e reformas durante o ano de 2004. O avanço na unificação das políticas de transferência de renda e a perspectiva de sua universalização; os novos rumos apresentados à política de assistência social como política de proteção social com referência a garantias de segurança; e o adensamento do debate em torno da segurança alimentar são avanços significativos diante da história de fragmentação e precária cobertura que têm marcado a evolução das políticas públicas no país. Os desafios são, contudo, enormes. O aprimoramento de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, a garantia de uma renda de sobrevivência por meio da consolidação de uma política universal de transferência de renda e a constituição de uma rede de serviços assistenciais capaz de atender, com qualidade, à população são as principais questões que pautam a agenda nacional de combate à pobreza e à desigualdade e de construção da cidadania no Brasil.