

Estudo Técnico
n.º 20/2005

Balanço do Fome Zero

**Núcleo Trabalho, Previdência e
Assistência Social**
Elisangela M. S. Batista



FOME ZERO

“Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade, perpetuar o problema.

Também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar. As políticas estruturais requerem anos e às vezes décadas para gerar frutos consistentes. A fome segue matando a cada dia. Ou produzindo desagregação social e familiar, doenças, desespero e violência crescente.”

Luis Inácio Lula da Silva
PROJETO FOME ZERO
INSTITUTO CIDADANIA, OUTUBRO DE 2001



SUMÁRIO¹

1 – Introdução.....	4
2 – Gastos do Fome Zero no período 2002-2004 e previsão para 2005.....	6
3 – Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	7
4 – Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992).....	9
5 - Formação de Estoques Públicos.....	10
6 – Alimentação Escolar.....	12
7 – Erradicação do Trabalho Infantil.	12
8 – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.....	15
9 – Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	16
10 – Breves comentários sobre outras ações.	17
Apoio à Instalação de Restaurantes Populares e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições.....	17
Banco de Alimentos	17
Construção de Cisternas	18
11 - CONCLUSÃO:.....	19

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

1 – Introdução

Em outubro de 2001 foi apresentada pelo Instituto Cidadania a “Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, batizada de “Projeto Fome Zero”, a qual contou com a coordenação técnica de José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, como também com a coordenação geral de Luis Inácio Lula da Silva e José Alberto de Carvalho.

No Projeto foram apresentados três conjuntos de políticas articuladas entre si para atuarem nas diversas dimensões em que a dificuldade de acesso aos alimentos atinge parte da população. O foco principal das políticas é a segurança alimentar, entendida como tal a garantia, a todos os brasileiros, de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termo de quantidade, qualidade e regularidade.

As políticas foram classificadas em estruturais, específicas e locais. As estruturais voltam-se para atacar as causas mais profundas de pobreza e visam à redistribuição de renda, ao crescimento da produção, à geração de empregos, à reforma agrária, entre outros. As específicas estão voltadas a atender diretamente as famílias no acesso ao alimento. As locais, por sua vez, podem ser implantadas por prefeituras e pela sociedade. O quadro seguinte esquematiza as propostas apresentadas no documento.





No início de 2003 o Fome Zero foi apresentado como um Programa de todo o Governo, envolvendo boa parte dos Ministérios, sob a coordenação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. No início de 2004 o Gabinete foi extinto, sendo sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Não foram encontrados lei, decreto ou portaria que especifiquem quais programas e respectivas ações compõem o “Fome Zero”. Nosso trabalho parte das informações apresentadas pelo Poder Executivo, em obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005², que impôs a obrigatoriedade de discriminação, quando do encaminhamento da proposta orçamentária, dos recursos destinados ao Fome Zero, detalhados por órgão, atividade, projeto, operação especial e respectivos subtítulos.

De acordo com o Poder Executivo 10 (dez) Ministérios estão envolvidos, executando 26 (vinte e seis) programas e 58 (cinquenta e oito) ações.

Algumas ações já eram realizadas desde o Governo anterior e fazem parte do Plano Plurianual 2000-2003, caso dos recursos destinados à formação de estoques públicos, à alimentação escolar e ao financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar, por exemplo. A inserção de tais ações é fonte de polêmica, principalmente quando a elas cabe grande parte dos recursos previstos para o Fome Zero. Argumentam alguns que estar-se-ia inflando artificialmente o programa. De fato, o simples rearranjo de ações sob uma nova denominação ou um nome fantasia, dissociado de mudanças qualitativas ou quantitativas, constitui procedimento no mínimo reprovável.

O presente trabalho tem o objetivo principal de avaliar a evolução dos dispêndios com o Fome Zero. Parte-se do pressuposto de que o aumento de recursos denota o comprometimento do Governo para com a política de segurança alimentar e nutricional. Apesar de reconhecermos a importância de também ser avaliado o alcance dos objetivos inicialmente traçados pelo Fome Zero, como o aumento da renda, do acesso à alimentação e a melhoria das condições nutricionais, a falta de indicadores e de informações consolidadas dificultam a realização de tal avaliação.

² Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, Anexo contendo a Relação das Informações Complementares, inciso XXXVIII



2 – Gastos do Fome Zero no período 2002-2004 e previsão para 2005.

Como mencionado anteriormente, o Poder Executivo relacionou os programas e ações que compõem o Fome Zero em 2005, totalizando R\$ 14,7 bi. A fim de examinar a evolução orçamentária desses programas e ações, foram consultados os orçamentos de 2002 a 2004. Da consulta verificou-se que alguns não existiam nesses anos, outros mantiveram a nomenclatura/código, outros foram meramente renomeados/recodificados.

Tal cenário impôs a necessidade de serem selecionados, para efeito de comparação, as categorias de ações com os maiores volumes de recursos, representando cerca de 96% do Fome Zero, no valor de R\$ 14,1 bi. Coincidentemente, para tais categorias foi possível identificar as dotações equivalentes nos orçamentos anteriores.

Pelo quadro abaixo, percebe-se a evolução significativa dos gastos, que passaram de R\$ 4,9 bi em 2002 para R\$ 10,2 bi em 2004. Para 2005 prevê-se um dispêndio de R\$ 14,1 bi. Em percentuais do PIB, evoluiu-se de 0,36% para 0,58%, em 2005 prevê-se 0,72%³.

AÇÕES DO FOME ZERO COM MAIORES VOLUMES DE RECURSOS

Valores em Milhões

AÇÃO	2002		2003		2004		2005			Variação 2002-2004	Variação 2002-2005 (autorizado)
	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Liquidado	% PIB	Autorizado	Liquidado 1º Sem.	% PIB (autorizado)		
Transferência de Renda com Condicionalidades	2.308,3	0,17%	3.357,1	0,22%	5.314,4	0,30%	6.542,5	3.237,6	0,34%	130,2%	183,4%
Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	1.018,1	0,08%	1.377,3	0,09%	2.641,6	0,15%	3.514,2	911,7	0,18%	159,5%	245,2%
Formação de Estoques Públicos	211,1	0,02%	680,9	0,04%	520,1	0,03%	1.985,2	380,1	0,10%	146,3%	840,3%
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	848,9	0,06%	954,2	0,06%	1.014,3	0,06%	1.265,0	567,1	0,06%	19,5%	49,0%
Erradicação do Trabalho Infantil	465,5	0,03%	456,2	0,03%	495,3	0,03%	532,9	195,0	0,03%	6,4%	14,5%
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	0,0	0,00%	224,2	0,01%	169,6	0,01%	198,2	90,8	0,01%		
Concessão de Bolsa e Capacitação de Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social	55,8	0,00%	55,9	0,00%	55,1	0,00%	69,9	28,3	0,00%	-1,3%	25,3%
TOTAL	4.907,7	0,36%	7.105,8	0,46%	10.210,5	0,58%	14.107,9	5.410,6	0,72%	108,1%	187,5%

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.934/2004) e SIAFI/PRODASEN

³ Em 2005, adotou-se o PIB estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2005, no valor de R\$ 1.951,9 bilhão.



Serão detalhadas a seguir as categorias constantes da tabela anterior.

3 – Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família

A criação do Bolsa Família, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, surgiu da necessidade de unificar os procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda do Governo Federal. Para isso foram unificados o Programa Nacional de Renda Mínima Associado à Educação - **Bolsa-Escola**, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – **Cartão Alimentação (Fome Zero)**, o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - **Bolsa Alimentação** e o Programa **Auxílio Gás**.

Atualmente o Bolsa Família está presente em 99,64%⁴ municípios (5.545). Às famílias beneficiadas⁵ são pagas bolsas mensais no valor mínimo de R\$ 15,00 e máximo de R\$ 95,00. No mês de julho deste ano, a média por família foi de R\$ 64,84.

Em outubro de 2003, data em que o Bolsa-Família foi criado, foram beneficiadas 1,15 milhão de famílias⁶. Em dezembro de 2004 esse quantitativo saltou para 6,57 milhões e atualmente (julho) está na ordem de 7,3 milhões, podendo atingir até o final do ano 8,7 milhões de famílias. A meta para 2006 é ambiciosa. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, pretende-se alcançar a totalidade das famílias com renda familiar per capita de até R\$ 100,00, perfazendo 11,2⁷ milhões de famílias.

Em volume total de gasto, ocorreu um acréscimo significativo nas despesas com transferência de renda. Em 2002 os dispêndios foram de R\$ 2,3 bilhões, equivalentes a 0,17% do PIB. Em 2004, saltaram para R\$ 5,3 bi, ou 0,30% do PIB. Em 2005 estima-se gastar R\$ 6,5 bilhões, correspondente a 0,34% do PIB (Vide Anexo).

⁴ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Resumo do Bolsa Família por UF – Julho 2005.

⁵ São dois os tipos de benefício financeiro previstos na Lei, o **básico** e o **variável**. O **benefício básico**, no valor mensal de R\$ 50,00, é destinado a famílias que se encontrem em extrema pobreza com renda mensal per capita de até R\$ 50,00. O **benefício variável**, no valor de R\$ 15,00 por beneficiário até o limite de R\$ 45,00, é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda mensal per capita de até R\$ 100,00 e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes de até 15 anos.

⁶ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

⁷ Previsão contida no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006



Na distribuição dos recursos, é perceptível a preocupação do Governo Federal em beneficiar as regiões mais carentes. A região Nordeste, onde se concentra 46,9% das famílias em situação de pobreza, atende 49,6% do total das famílias beneficiárias. Por sua vez, a região Centro-Oeste, que possui o menor percentual de famílias situação de pobreza, representa 4,7% do total das famílias atendidas pelo Bolsa Família.

% DE ATENDIMENTO NO BOLSA FAMÍLIA NAS REGIÕES EM RELAÇÃO ÀS FAMÍLIAS CARENTES

Ref: Julho/2005

Região Administrativa	Estimativa de Famílias Pobres(1)	% Part. por Região	Famílias Atendidas Pelo Bolsa Família	% Part. por Região	% Atendimento x Famílias Pobres
CO Centro-Oeste	668.456	6,0%	346.389	4,7%	51,8%
NE Nordeste	5.259.839	46,9%	3.632.196	49,6%	69,1%
NE Norte	1.134.478	10,1%	588.314	8,0%	51,9%
SE Sudeste	3.045.159	27,2%	1.958.232	26,8%	64,3%
SE Sul	1.098.279	9,8%	794.589	10,9%	72,3%
Total Brasil	11.206.211	100,0%	7.319.720	100,0%	65,3%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(1) PNAD 2001

Por fim, a Lei que criou o Bolsa-Família prevê que os atuais beneficiários dos programas unificados, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas. Em julho deste ano a maior parte das famílias beneficiárias do Cartão-Alimentação (87,31%) e da Bolsa-Alimentação (97,85%) tinham sido migradas. Já com relação ao Bolsa-Escola e ao Auxílio-Gás, nos quais estão inseridas grande parte das famílias, o percentual de migração está em torno de 55%.

PROGRAMA	Nº DE FAMÍLIAS 2003*	Nº DE FAMÍLIAS 2004 (Dezembro)	Nº DE FAMÍLIAS 2005 (Julho)	VARIAÇÃO (2003-2005)
BOLSA-FAMÍLIA	1.150.228	6.571.842	7.319.720	536,37%
BOLSA-ESCOLA	5.056.245	3.042.794	2.274.240	-55,02%
CARTÃO-ALIMENTAÇÃO	774.764	107.907	98.302	-87,31%
BOLSA-ALIMENTAÇÃO	1.669.554	53.507	35.939	-97,85%
AUXÍLIO-GÁS	9.707.829	5.356.232	4.297.712	-55,73%

* À exceção do Bolsa-Família, cujo dado refere-se ao mês de outubro, a posição dos demais programas é relativa ao mês de setembro (mês imediatamente anterior à unificação)

Fonte: Relatório de Gestão - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

4 – Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992).

A ação *Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar* destina-se à garantir recursos necessários para o apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), por meio de concessão de empréstimos e de equalização⁸ de taxas de juros, visando reduzir o custo financeiro da produção.

À semelhança do programa de Transferência de Renda com Condicionais, a ação apresentou acréscimo significativo no período 2002-2004. Em 2002 foi gasto R\$ 1 bilhão, equivalente a 0,08% do PIB. Em 2004 esse valor subiu para R\$ 2,6 bilhões, ou 0,15% do PIB. Para 2005 estima-se um gasto de R\$ 3,5 bilhões, ou 0,18% do PIB.

Além dos recursos previstos no Orçamento Geral da União (OGU), também são fontes de financiamento recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), dentre outros. Somadas todas as fontes, incluindo o OGU, os gastos totais mantêm a trajetória ascendente. Em 2002, o montante do crédito rural total do PRONAF foi de R\$ 2,4 bilhões (0,18% do PIB), distribuídos entre 953 mil contratos. Em 2004 o valor saltou para R\$ 5,6 bi (0,32% do PIB), envolvendo 1,6 milhão de contratos.

BRASIL - NÚMERO DE CONTRATOS E MONTANTE DO CRÉDITO RURAL DO PRONAF POR ANO FISCAL

2002			2003			2004		
Contratos	Montante (R\$ 1,00)	% PIB	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	% PIB	Contratos	Montante (R\$ 1,00)	% PIB
953.247	2.404.850.770	0,18%	1.138.112	3.806.899.245	0,24%	1.575.015	5.623.820.456	0,32%

Fonte: www.pronaf.gov.br/plano_safr/2004_05/credito.htm. Data de acesso: 20/07/2005.

⁸ Equalização: destinação de recursos do Tesouro Nacional para a cobertura do diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.



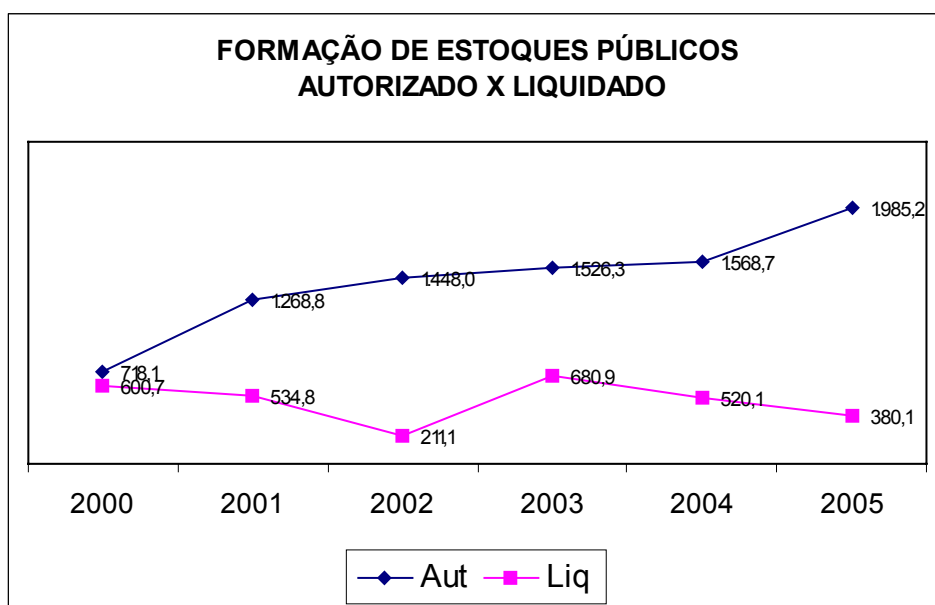
5 - Formação de Estoques Públicos

Por meio da formação de estoques públicos o Governo intervém no mercado para regular o abastecimento interno e para garantir o preço e a renda ao produtor.

No período 2002-2004 as despesas liquidadas com a formação de estoques públicos aumentaram cerca de 146%. Observa-se, entretanto, que esse crescimento é influenciado pela ocorrência de uma baixa execução orçamentária em 2002. Se tomarmos o ano de 2000 como base, a situação se inverte, ocorrendo uma queda de 13%.

Não obstante a previsão de gastos significativa em 2005 (R\$ 1,98 bi), deve-se levar em consideração, como se pode observar no gráfico seguinte, que os valores liquidados revelam uma execução orçamentária persistentemente baixa em relação à dotação autorizada. Em 2002, dos R\$ 1,4 bilhão autorizados foram liquidados apenas R\$ 211 milhões, equivalente a 14,6% dos valores autorizados. Já em 2003, a execução foi de R\$ 680 milhões (44,6%). Em 2004, de R\$ 520,1 (33,2%).

No que se refere à execução orçamentária em 2004, no Relatório de Gestão da Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB é informado que a baixa execução deveu-se às restrições financeiras impostas pelo [espaço](#) fiscal definido pelo Ministério da Fazenda, sendo que o volume de aquisições, via Aquisições do Governo Federal-AGF, foi muito menor do que o realmente necessário.



Apesar disso, o ano de 2004 apresentou, em toneladas estocadas, um quantitativo superior ao verificado nos dois anos anteriores. Por sua vez, o ano de 2002 apresentou o menor quantitativo estocado, como já se poderia presumir na análise da execução orçamentária, no total de 461 mil toneladas.

**Demonstrativo dos Estoques Públicos, por Produto
Exercícios 2002 a 2004**

Em toneladas

Produto	Posição em:			Var. (%)	
	31/12/2002	31/12/2003	31/12/2004	(c/a)	(c/b)
Açúcar		-	250	-	-
Algodão em pluma	53.898	12.016	88	(99,8)	(99,3)
Arroz em casca	211.541	1.825	4.158	(98,0)	127,8
Castanha de caju	-	134	0	-	(100,0)
Café	-	17.522	27.236	-	55,4
Farinha de mandioca	11.630	9	3.798	(67,3)	42.100,0
Farinha de trigo	-	-	8	-	-
Fécula de mandioca	30	-	0	(100,0)	-
Feijão	-	1.916	22.501	-	1.074,4
Juta	-	-	4	-	-
Leite em pó	-	103	166	-	61,2
Malva			1.044	-	-
Milho	184.603	1.463.746	1.841.336	897,5	25,8
Sorgo	-	15.180	1.414	-	(90,7)
Trigo	-	-	282.911	-	-
Total	461.702	1.512.451	2.184.914	373,2	44,5

Fonte: Conab/Diges/Suope/Gecoe

Elab.: Conab/Digem/Supav/Geare



6 – Alimentação Escolar

No que se refere à Alimentação Escolar, popularmente conhecida como merenda escolar, algumas mudanças foram efetuadas a partir de 2003. A primeira mudança ocorreu nos valores *per capita*, que foram majorados após um longo período sem reajuste⁹.

Para os alunos matriculados na pré-escola, o *per capita* aluno/dia passou de R\$ 0,06 para R\$ 0,18, representando uma variação de mais de 200%. Para os alunos do ensino fundamental, o reajuste foi de 38,5%, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,18. Para alunos matriculados em escolas de educação indígena e em áreas remanescentes de quilombos, em virtude de uma maior exposição à insegurança alimentar, os valores foram fixados em R\$ 0,34¹⁰.

Além do aumento ocorrido nos valores per capita, a merenda escolar foi também estendida às creches públicas e filantrópicas¹¹, que passaram a receber R\$ 0,18 por criança atendida, contemplando quase 870¹² mil alunos de zero a três anos.

Apesar das alterações ocorridas, a despesa com alimentação escolar, em relação ao PIB, manteve-se em torno de 0,06% no período 2002-2004, passando de R\$ 849 milhões para R\$ 1,0 bi. Em 2005 prevê-se um gasto de 1,26 bi¹³, também em torno de 0,06% do PIB.

Há que se ressaltar que de janeiro de 1995¹⁴ a maio de 2005¹⁵, a inflação medida pelo INPC foi de 147%, superando significativamente o reajuste

⁹ Vide Resolução FNDE nº 2, de 21 de janeiro de 1999 e Resolução FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000, que fixam os valores per capita em R\$ 0,13 para alunos do ensino fundamental e em R\$ 0,06 para alunos da pré-escola e das entidades filantrópicas. Vide Resolução FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003, que elevou o valor per capita da pré-escola para R\$ 0,13 e estendeu a alimentar escolar às creches, fixando per capita em R\$ 0,18. Vide Resolução FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004, que elevou o per capita da pré-escola e do ensino fundamental para R\$ 0,15. Vide Resolução FNDE nº 21, de 27 de maio de 2005, que alterou o valor per capita da pré-escola e do ensino fundamental para R\$ 0,18.

¹⁰ Vide Resolução FNDE nº 21, de 27 de maio de 2005 (quilombos) e Resolução FNDE nº 45, de 31 de outubro de 2003 (indígena)

¹¹ Resolução FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003.

¹² Fonte: www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html (acesso em 28.07.05).

¹³ Inclui R\$ 125 milhões previstos no Projeto de Lei nº 11/2005-CN, de que abre em favor do Ministério da Educação crédito para suplementar os recursos destinados à alimentação escolar.

¹⁴ Tomamos como referência janeiro de 2005 pelas seguintes razões: **a)** segundo informação contida no site do FNDE, os valores diários da merenda escolar para o ensino fundamental ficaram congelados por cerca de dez anos: "O aumento foi o segundo concedido pelo governo Lula para a alimentação escolar dos alunos do ensino fundamental. A correção teve como propósito reduzir a defasagem do valor da merenda que, durante dez anos e até agosto de 2004, não recebeu qualquer reajuste, permanecendo em R\$ 0,13 para o ensino fundamental e em R\$ 0,06 para as creches públicas e filantrópicas"; **b)** no Relatório Anual da Fundação de Assistência ao Estudante-FAE, relativo ao ano de 1995, já era citado o valor de R\$ 0,13 por aluno/dia: "A FAE, coerente com os princípios do programa Comunidade Solidária, implantou em 1995 o Programa de Reforço Alimentar. Este Programa tem como objetivo dobrar o atendimento dos alunos atendidos pelo PNAE, de 15 para 30% das necessidades nutricionais diárias, nos



concedido para o ensino fundamental, que representa mais de 80% do total de alunos matriculados¹⁶.

7 – Erradicação do Trabalho Infantil.

O programa de Erradicação do Trabalho Infantil está estruturado sob duas ações: *Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência*, tendo como público alvo crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 15 anos. A primeira ação visa a garantir à família renda financeira para que esta retire a criança/adolescente do trabalho infantil. A segunda destina-se a financiar o desenvolvimento, em período extracurricular, de atividades de reforço escolar, alimentação, ações esportivas, artísticas e culturais.

A erradicação do trabalho infantil insere-se na política estrutural do Fome Zero, voltada a atacar as causas mais profundas da pobreza. Segundo a proposta do Instituto da Cidadania, referenciada no início deste trabalho, há a necessidade de uma maior focalização para erradicar o trabalho infantil, por meio de um benefício maior por criança. Apesar disso, durante o atual Governo os valores per capita não foram alterados¹⁷.

No que se refere ao quantitativo de crianças/adolescentes atendidos, passou-se de 809 mil, em 2002, para 930 mil, em 2004, representando um acréscimo de 121 mil crianças/adolescentes no programa. Tal acréscimo, ainda assim, foi inferior

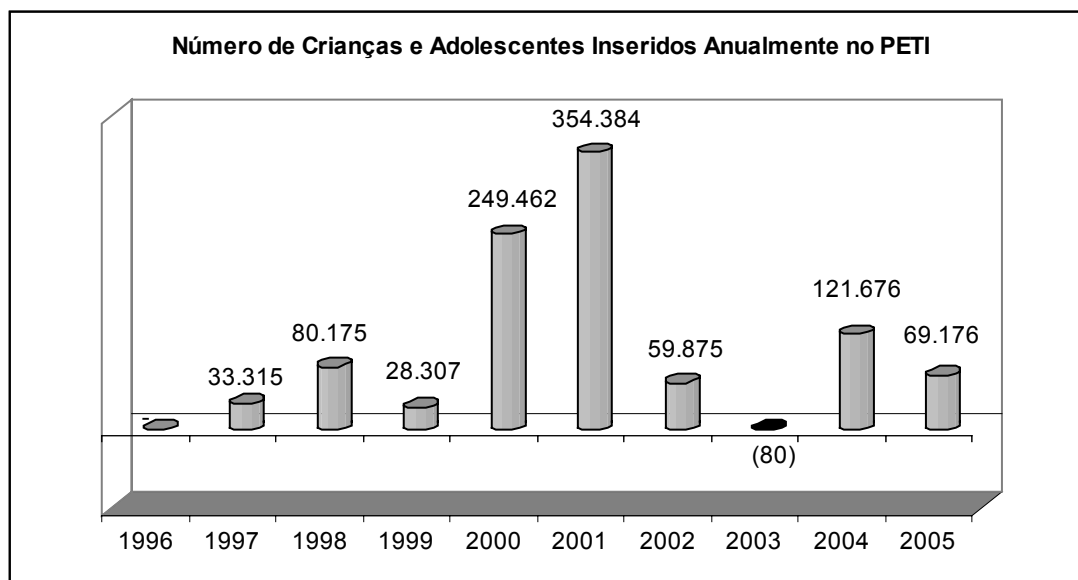
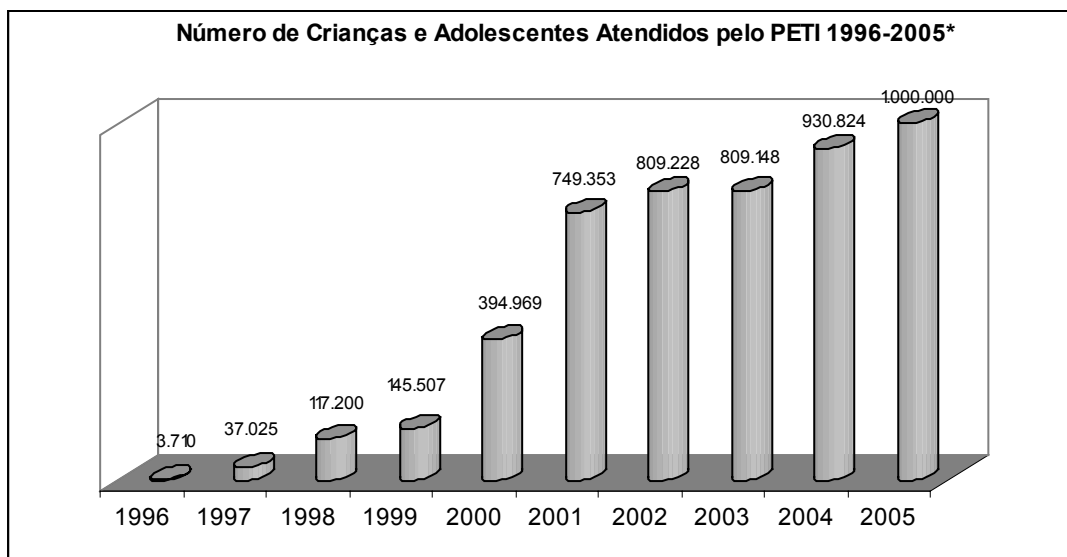
municípios e bolsões de pobreza definidos como áreas de abrangência do Comunidade Solidária. O Programa de Reforço Alimentar foi operacionalizado através de um acréscimo agregado ao custo per capita da alimentação escolar. O valor per capita de R\$ 0,13 (treze centavos de real) passou para R\$ 0,20 (vinte centavos de real), por aluno/dia, podendo este reforço se constituir em um lanche além da merenda servida”.

¹⁵ Data da Resolução FNDE nº 21/2005, que elevou o per capita do ensino fundamental para R\$ 0,18.

¹⁶ Leva em consideração matrículas em creches, educação infantil e ensino fundamental. Fonte: Censo Escolar 2004

¹⁷ O valor mensal da Bolsa para a zona rural é de R\$ 25,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de no mínimo R\$25,00 e de no máximo R\$ 40,00 por criança/adolescente. O valor mensal repassado para a manutenção da Jornada Ampliada para a zona rural é de R\$ 20,00 por criança/adolescente, e para a zona urbana é de R\$ 10,00 por criança/adolescente. Os valores encontram-se regulados na Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001 da Secretaria de Estado de Assistência Social do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social.

ao verificado em 2000 e 2001, quando foram inseridos cerca de 604 mil crianças e adolescentes. O aumento estimado para 2005 é de 65¹⁸ mil, em relação a 2004.



Fonte: FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI
Relatório de Gestão 2004 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Lei Orçamentária 2005

Em 2002 foram gastos R\$ 465,5 milhões no programa. Em 2004, R\$ 495,3, representando uma variação de 6,4%. Para 2005 estima-se gastar R\$ 532,9 milhões, com crescimento de 14,5%.

¹⁸ Para 2005 está estimada a meta de 1 milhão de crianças e adolescentes, de acordo com a Lei Orçamentária Anual para 2005 - Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005.

O programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi lançado em 1996. Segundo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, de 1992 para 2001, o nível da ocupação das crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos foi reduzido, passando de 19,6% para 12,7%.

Tabela 7 - Percentual de pessoas ocupadas na semana de referência, na população de 5 a 17 anos de idade, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 1992/2001

Grandes Regiões	Percentual de pessoas ocupadas na semana de referência, na população de 5 a 17 anos de idade (%)							
	Total		Grupos de idade					
	1992	2001	5 a 9 anos		10 a 14 anos		15 a 17 anos	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Brasil (1)	19,6	12,7	3,7	1,8	20,4	11,6	47,0	31,5
Norte urbana	14,3	9,4	1,8	1,1	14,9	7,8	38,4	25,2
Nordeste	23,1	16,6	5,1	3,6	27,7	18,3	48,7	34,5
Sudeste	15,4	9,3	1,6	0,6	13,6	6,4	43,0	27,1
Sul	24,2	15,1	6,4	2,1	24,8	12,9	55,8	39,5
Centro-Oeste	21,0	11,8	3,8	0,9	21,2	10,0	50,3	32,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2001.

(1) Excluídas as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer. Segundo o IBGE¹⁹, em 2003, existiam cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos em situação de trabalho. Desses, 2,7 milhões estavam na idade de 5 a 15 anos.

8 – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

O programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar foi instituído por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. O PAA visa estimular a produção da agricultura familiar, garantindo a comercialização de parte da safra oriunda desse segmento para a recomposição dos estoques estratégicos e para a doação às famílias em situação de insegurança alimentar, público-alvo das transferências sociais, em especial do Bolsa-Família.

Sob as regras do PAA são permitidas, sem licitação, a compra de produtos agropecuários até o limite de R\$ 2.500,00, por agricultor familiar/ano. A

¹⁹ Síntese de Indicadores Sociais 2004 – Tabela 8.11



geração de emprego e renda no segmento da agricultura também está entre os objetivos do Programa.

Como modalidade do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, também funciona o programa do Leite, mediante a aquisição do produto de agricultores familiares e a posterior distribuição a crianças, idosos e gestantes carentes.

Em 2003 foram gastos R\$ 224,2 milhões. Em 2004, R\$ 169,6 milhões. Para 2005 estima-se gastar R\$ 198,2 milhões.

9 – Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

O programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano está representado no orçamento por duas ações: *Concessão de Bolsa para Jovens de 15 a 17 Anos em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social* e *Capacitação de Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social*.

O programa proporciona capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado. Também é concedida ao jovem uma bolsa durante os 12 meses em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade.

No período 2002-2004 o programa apresentou redução de 1,3%, passando de R\$ 55,8 milhões para R\$ 55,1 milhões. Para 2005 estima-se um crescimento de 25,3%, com um gasto de 69,9 milhões.

Em 2004 foram atendidos 56.963²⁰ jovens em 1.077 municípios, incorporando, em relação ao ano de 2003, 1338 jovens. Para 2005 estima-se atender

²⁰ Relatório de Gestão 2004 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



109²¹ mil jovens, contudo o valor autorizado até o momento é suficiente para atender pouco mais de 70 mil, levando-se em consideração os custos incorridos em 2004.

10 – Breves comentários sobre outras ações.

Além das ações acima comentadas, de maior magnitude em termos financeiros, também merecem destaque, por sua vinculação direta ao combate à fome e à insegurança alimentar, três modalidades desenvolvidas pelo MDS.

Apoio à Instalação de Restaurantes Populares e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições

O recursos vinculados à ação Instalação de Restaurantes Populares Públicos e de Pequenas Unidades de Produção e Comercialização de Refeições se destinam à implantação de restaurantes populares em municípios com mais de 100 mil habitantes, tendo como meta fornecer refeições nutricionalmente equilibradas ao preço de R\$ 1,00, como também à instalação de cozinhas comunitárias em municípios com população inferior a 100 mil habitantes.

Em 2004 foram instalados 31²² restaurantes populares e 119 cozinhas comunitárias, perfazendo um gasto de R\$ 19,7 milhões.

No que se refere aos restaurantes populares, em todo o País já existem 111²³, localizados em 95 municípios²⁴, cobrindo, dessa forma, 37%²⁵ dos municípios com população superior a 100 mil habitantes.

Banco de Alimentos

Por meio da ação Banco de Alimentos são arrecadados alimentos provenientes de doações, impróprios para comercialização. Após análise, seleção, classificação e embalagem, estes alimentos são distribuídos gratuitamente, para entidades assistenciais, de acordo com suas reais necessidades de consumo.

Entre 2003 e 2004 foram firmados 25 convênios com 25 municípios para instalação e/ou ampliação de bancos de alimentos.

²¹ Meta prevista na Lei Orçamentária Anual para 2005 - Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005.

²² Fonte – Relatório de Gestão 2004 – MDS. Fls. 27

²³ Fonte: Boletim Eletrônico MDS nº 18 – 07.07.2005.

²⁴ Fonte: Notícias MDS. "Balanço Mostra Consolidação do Fome Zero". 14.07.2005



Construção de Cisternas

O programa de Construção de Cisternas no Semi-Árido tem como objetivo possibilitar o acesso da população carente à água potável de boa qualidade. As cisternas são reservatórios capazes de armazenar até 16 mil litros de água de chuva por meio de um sistema de calhas e canos de PVC instalados nos telhados das casas. São vários os agentes financiadores, dos quais pode-se destacar o próprio MDS, a ANA²⁶, FEBRABAM²⁷ e MMA²⁸.

No período de cinco anos, 2000 a 2004, foram construídas 67,2 mil cisternas, sendo que 42,5 mil (63%) foram financiadas pelo MDS entre 2003 e 2004.

CISTERNAS CONSTRUÍDAS Acumulado 2000/2004

UF		FINANCIADOR					TOTAL 2000 a 2004
		MDS	ANA	FEBRABAN	MMA	OUTROS	
AL	ALAGOAS	1.202	309	240	30	105	1.886
BA	BAHIA	9.092	3.036	2.205	121	272	14.726
CE	CEARÁ	6.362	1.839	1.504	-	50	9.755
ES	ESPÍRITO SANTO	258	-	130	11	-	399
MA	MARANHÃO	465	-	130	-	-	595
MG	MINAS GERAIS	1.315	489	272	-	-	2.076
PB	PARAÍBA	7.229	2.098	1.714	50	25	11.116
PE	PERNAMBUCO	6.506	1.987	1.624	139	187	10.443
PI	PIAUI	3.903	1.060	917	60	19	5.959
RN	RIO GRANDE DO NORTE	5.142	1.622	1.459	60	243	8.526
SE	SERGIPE	1.125	303	244	30	67	1.769
TOTAL POR FINANCIADOR		42.599	12.743	10.439	501	968	67.250
% DE PARTICIPAÇÃO		63,3%	18,9%	15,5%	0,7%	1,4%	

Fonte: http://www.fomezero.gov.br/download/cisternas_p1mc_2000a2004_uf.pdf
Acesso em 11/08/2004

Em 2003 os gastos efetuados pelo MDS para a construção de cisternas foram de R\$ 24,5 milhões. Em 2004 os gastos mais que duplicaram, atingindo R\$ 63,6 milhões. Em 2005 prevê-se investir R\$ 68,6 milhões.

²⁵ De acordo com a estimativas da população em 1º.07.2005, calculada pelo IBGE, existem cerca 255 municípios com população superior a 100 mil habitantes.

²⁶ ANA-Agência Nacional de Águas

²⁷ FEBRABAM-Federação Brasileira de Bancos

²⁸ MMA-Ministério do Meio Ambiente



11 - CONCLUSÃO:

Tendo como referência o ano de 2002, o conjunto das despesas relativas à transferência de renda com condicionalidades, financiamento e equalização de juros para agricultura familiar, formação de estoques públicos, alimentação escolar, erradicação do trabalho infantil, aquisição de alimentos da agricultura familiar e atendimento ao agente jovem de desenvolvimento social e humano, mais que duplicaram em 2004 (108%), e quase que triplicarão em 2005 (188%), se executada a dotação autorizada. No que se refere à análise individual de cada uma delas, tecemos os seguintes comentários:

A destinação de maiores recursos para o programa de transferência de renda com condicionalidades tem possibilitado a 7,3 milhões de famílias, a maior parte situada nas localidades mais pobres do País, o acesso à alimentação por meio do aumento da renda. Além disso, a obrigatoriedade da permanência das crianças na escola, ataca um dos maiores fatores geradores da pobreza, a falta de educação.

Na agricultura familiar, o Governo Federal aumentou consideravelmente os recursos destinados ao financiamento e à equalização de juros. Soma-se a isso o investimento feito na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. As duas ações atuam em diversas frentes: contribuem para a ampliação da oferta de alimentos, para a geração de renda como também de empregos no campo.

Na alimentação escolar também é percebido o aumento de recursos. A apesar de, em comparação ao PIB, a variação ter sido pouco expressiva, o aumento dos valores per capita quebraram o longo período de congelamento, ainda que a recomposição não tenha ocorrido em valores ideais. Por sua vez a ampliação do benefício às creches atenderam a uma demanda histórica.

Com relação à formação de estoques públicos, o crescimento verificado entre 2002 e 2004 é justificado pela baixa execução verificada em 2002. Se estendermos a comparação para o ano de 2000, a situação se inverte, ocorrendo uma queda de 13%.

No programa de Erradicação do Trabalho Infantil, apesar do aumento ocorrido no número de crianças atendidas nos anos de 2003 e 2004, período no qual



foram incluídas 121 mil crianças e adolescentes, esse acréscimo foi inferior ao verificado em 2000 e 2001, quando foram inseridos 604 mil. Tal fator é relevante quando se considera que ainda existem cerca de 2,7 milhões de pessoas, na idade de 5 a 15 anos, trabalhando.

Com relação à política local voltada para a construção de restaurantes populares e para a implantação de banco de alimentos, percebe-se ainda a baixa capilaridade das ações, principalmente em relação à última.

No tocante à construção de cisternas na região do semi-árido, no período de 5 anos foram construídas 67,2 mil cisternas, sendo que a maior parte das construções (63%) ocorreram entre 2003 e 2004.

Por fim, procuramos não nos deter no debate sobre quais ações devem ou não fazer parte do Fome Zero. Sabe-se que a fome tem como principal causa a pobreza, a qual, por sua vez, possui múltiplos determinantes, como a falta de educação, a desigualdade na distribuição de renda, a insuficiência de empregos, a baixa qualificação, etc. Por essa razão, também são múltiplas as frentes de batalha.

ELISANGELA MOREIRA DA SILVA BATISTA

Consultora de Orçamento, Fiscalização Financeira e Controle

Brasília-DF, 30 de agosto de 2005.

AÇÕES DO FOME ZERO COM MAIORES VOLUMES DE RECURSOS

Valores em Milhões

AÇÃO	2002				2003				2004				2005				Variação 2002-2004	Variação 2002-2005	
	Aut	Liq	Liq/Aut	% PIB	Aut	Liq	Liq/Aut	% PIB	Aut	Liq	Liq/Aut	% PIB	Proposta	Aut	Liq 1º Sem	Liq/Aut			% PIB
Transferência de Renda com Condicionais (1)	2.690,5	2.308,3	85,8%	0,17%	3.801,6	3.357,1	88,3%	0,22%	5.389,4	5.314,4	98,6%	0,30%	6.537,8	6.542,5	3.237,6	49,5%	0,34%	130,2%	183,4%
Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992) (2)	1.179,4	1.018,1	86,3%	0,08%	1.431,1	1.377,3	96,2%	0,09%	2.756,4	2.641,6	95,8%	0,15%	3.514,2	3.514,2	911,7	25,9%	0,18%	159,5%	245,2%
Formação de Estoques Públicos (3)	1.448,0	211,1	14,6%	0,02%	1.526,3	680,9	44,6%	0,04%	1.568,7	520,1	33,2%	0,03%	1.985,2	1.985,2	380,1	19,1%	0,10%	146,3%	840,3%
Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (4)	900,0	848,9	94,3%	0,06%	964,5	954,2	98,9%	0,06%	1.025,0	1.014,3	99,0%	0,06%	1.140,0	1.265,0	567,1	44,8%	0,06%	19,5%	49,0%
Erradicação do Trabalho Infantil	465,5	465,5	100,0%	0,03%	462,1	456,2	98,7%	0,03%	496,1	495,3	99,9%	0,03%	532,9	532,9	195,0	36,6%	0,03%	6,4%	14,5%
Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho (5)	274,9	274,9	100,0%	0,02%	275,0	271,7	98,8%	0,02%	306,8	306,8	100,0%	0,02%	328,3	328,3	119,3	36,4%	0,02%	11,6%	19,4%
Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência (6)	190,6	190,6	100,0%	0,01%	187,2	184,5	98,6%	0,01%	189,3	188,6	99,6%	0,01%	204,7	204,7	75,6	36,9%	0,01%	-1,1%	7,3%
Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (7)	0,0	0,0	0,00%	0,00%	400,0	224,2	56,0%	0,01%	170,0	169,6	99,8%	0,01%	181,3	198,2	90,8	45,8%	0,01%		
Concessão de Bolsa e Capacitação de Jovens de 15 a 17 anos em Situação de Vulnerabilidade e/ou Risco Social (8)	57,3	55,8	97,4%	0,00%	56,2	55,9	99,4%	0,00%	56,4	55,1	97,7%	0,00%	69,9	69,9	28,3	40,5%	0,00%	-1,3%	25,3%
TOTAL	6.740,7	4.907,7	72,8%	0,36%	8.641,9	7.105,8	82,2%	0,46%	11.462,0	10.210,5	89,1%	0,58%	13.961,3	14.107,9	5.410,6	38,4%	0,72%	108,1%	187,5%

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.934/2004) e SIAFI/PRODASEN

Aut = Autorizado (Autorizado até 30.06.2005)

Liq = Liquidado

PIB = Produto Interno Bruto

Em 2005, adotou-se o PIB estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2005, no valor de R\$ 1.951,9 bilhão.

(1) Em 2002: Ação 0459 (consulta por Plano Interno no SIAFI Gerencial), 0357, 0519,; Em 2003: 0357, 0519, 0789 e 2100; Em 2004: 006O (menos o valor da Bolsa Criança Cidadã-PETI) e 099A; Em 2005: 006O e 099A.

(2) Em 2002, 2003 e 2005: Ação 0281; Em 2004: 09LE e 0281

(3) Em 2002 a 2005: Ação 2130

(4) Em 2002 a 2005: Ação 0513. Em 2005 inclui o valor de R\$ 125 milhões previstos no Projeto de Lei nº 11/2005-CN que abre crédito suplementar para alimentação escolar

(5) Em 2002 e 2003: Ação 2569; Em 2004: valores da Bolsa Criança Cidadã executados na UO 55101- Min. Desenvol. Soc.Comb. Fome, na ação 006O; Em 2005: 09JB

(6) Em 2002 a 2005: Ação 2060

(7) Em 2003: Ação 2065; Em 2004 a 2005: 2798

(8) Em 2002 e 2003: Ação 2293 e 2295; Em 2004: 005B; Em 2005: 0886 e 0887

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero – Uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Out. 2001.**
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Sociais Acompanhamento e Análise. Fev. 2005.**
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Relatório de Gestão 2004.**
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Resumo do Bolsa Família por UF. Jul 2005**
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Relatório de Gestão 2003 e 2004.**
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. Relatório Anual de 1995.**
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução FNDE n.º 15, de 25 de agosto de 2000.**
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Censo Escolar 2004.**
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Decisão TCU 596/2000 – Plenário. Auditoria de Desempenho. Programa Nacional de Alimentação Escolar**
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI. Mai. 2004**
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2001. Trabalho Infantil. 2003.**
- SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). PORTARIA Nº 458, DE 4 DE OUTUBRO DE 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI**
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de Indicadores Sociais. 2004.**
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Avaliação de Programa: Programa Fome Zero. Acórdão nº 137/2004-TCU-Plenário. 2004.**
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Alimentação: Direito de Todos. 2005.**
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Avaliação de Programa: Programa Banco de Alimentos . Acórdão nº 651/2005-TCU-Plenário. 2005.**
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Boletim Eletrônico nº 18. Jul 2005.**