

## RELATÓRIO TCU

### GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC 006.944/2003-6

Natureza: Levantamento de Auditoria

Órgão: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) - Programa Fome Zero

Responsável: Ministro de Estado José Graziano da Silva

**Sumário:** *Levantamento de auditoria no Programa Fome Zero. Definição sobre a forma de atuação do TCU no acompanhamento do Programa. Determinações. Recomendações. Ciência. Arquivamento.*

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento de auditoria realizado em cumprimento ao disposto no item 9.1 do Acórdão 381/2003 - Plenário, abaixo transcrito:

*“9.1 - determinar à Segecex que:*

*9.1.1 - promova de imediato levantamento no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e nos demais órgãos e entidades envolvidos na execução de ações do Programa Fome Zero, com o objetivo de:*

*9.1.1.1 - conhecer os caminhos que estão sendo propostos e estabelecidos para os programas de combate à fome, incluindo as ações implementadas como teste ou piloto;*

*9.1.1.2 - identificar áreas ou ações que devam ser objetos de acompanhamentos, avaliações de programa ou auditorias de conformidade no próximo semestre.”*

2. O levantamento, executado com fundamento nos incisos I e II do art. 238 do Regimento Interno do Tribunal, teve por objetivo realizar um amplo diagnóstico do Programa, centrado nos seguintes pontos:

a) objetivos específicos e ações, tanto de competência do governo como da sociedade civil, que compõem o Programa Fome Zero;

b) principais insumos, produtos e resultados esperados pelas ações inseridas no Programa;

c) relevância e materialidade das ações do Programa;

d) mecanismos de articulação e controle previstos para garantir o cumprimento dos objetivos específicos do Fome Zero.

3. Para tanto, a metodologia utilizada consistiu no emprego das técnicas de Análise de Risco para Escolha de Temas de Fiscalização e Mapa de Produtos, ambas objeto de publicações específicas do TCU, para identificar as ações mais relevantes a serem desenvolvidas para o alcance dos objetivos do Programa e os principais riscos que possam ameaçá-lo.

4. A equipe composta pelos ACEs Luiz Akutsu e Maurício Laurentino de Mesquita (Adfis), Ana Cristina Siqueira Novaes (6ª Secex) e Paulo Gomes Gonçalves (Seprog) produziu extenso relatório (fls. 85 a 134), do qual apresento os principais trechos:

*“1.5 Descrição do Programa Fome Zero*

*1.5.1 Aspectos conceituais e marcos institucionais*

*11. À luz das premissas e conceitos que nortearam a concepção do Programa Fome Zero, descrita no documento intitulado ‘Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança*

*Alimentar para o Brasil*, editado pelo Instituto Cidadania e pela Fundação Djalma Guimarães, em outubro de 2001, observa-se uma clara preocupação do atual Governo em assegurar à população brasileira, sobretudo àquela mais carente, o acesso a uma alimentação digna e saudável. Nesse sentido, vem-se utilizando de forma recorrente o conceito de segurança alimentar e nutricional (tratado de forma pormenorizada na Seção 1 do Capítulo II) como ponto de suporte na definição de quais políticas e ações de governo devem ser priorizadas no combate à fome e desnutrição.

#### NOTA DE RODAPÉ

(1) O conceito de fome é comumente tratado por especialistas como 'alimentação diária que não supre a energia requerida para manutenção do organismo e para o exercício das atividades normais de cada ser humano.' Difere do conceito de desnutrição, visto que esta decorre da 'manifestação de sinais clínicos que provêm da inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da dieta, bem como de doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos.'

-----

12. Apesar da visibilidade que vem sendo dada às campanhas de doações de dinheiro e alimentos, que o Governo vem chamando de 'mutirão contra a fome', o Programa Fome Zero deve ser visto sob uma ótica mais ampla, compreendido por uma série de medidas de caráter estrutural e específico, que não envolvem somente aspectos assistenciais, como a transferência monetária a famílias carentes, mas também econômicos, como a geração de emprego e renda, e culturais, como a educação alimentar das famílias.

13. Conforme ressaltaram os gestores e especialistas entrevistados, pouco adianta a transferência monetária de recursos a famílias mais vulnerabilizadas, tanto social como economicamente, se estas pessoas não tiverem uma possibilidade de emprego ou ocupação que gere uma renda estável e alavanque sua condição de vida, fazendo-as sair da condição de pobreza e miséria em que estão inseridas. Partindo desse raciocínio, o Programa Fome Zero prevê, além de ações como Bolsa-Escola, ampliação da Merenda Escolar e Bolsa-Alimentação, uma série de outras ações como, por exemplo, Geração de Primeiro Emprego para Jovens, Qualificação de Trabalhadores, Apoio à Reforma Agrária, Concessão de Microcrédito, Facilitação da Comercialização de Produtos Agrícolas Oriundos da Agricultura Familiar e Convivência com o Semi-Árido.

14. Objetiva-se, com as diretrizes propostas, permitir que indivíduos/famílias em situação ou risco de exclusão social tenham essa situação revertida, bem como lhes sejam asseguradas, assim como para toda a população, condições de segurança alimentar e nutricional.

15. Os marcos institucionais do Programa Fome Zero, no âmbito da Administração Pública Federal, são a criação e o estabelecimento de competências do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), bem como a designação dos membros desse Conselho.

##### *1.5.2 Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*

16. O MESA, vinculado à Presidência da República, foi criado pelo governo federal, pela Medida Provisória nº 103, de 01.01.2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28.05.2003.

17. Em seu artigo 26, essa lei definiu como competências do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome:

a) formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional;

b) articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

c) promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;

d) estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

##### *1.5.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*

18. O Consea foi criado pelo governo federal, também pela Medida Provisória nº 103/2003, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e com o objetivo de integrar as ações

governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas.

19. Conforme definido pelo art. 2º do Decreto nº 4.582, de 30.01.2003, que regulamenta o funcionamento do Conselho, compete-lhe propor e pronunciar-se sobre:

a) as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pelos demais órgãos e entidades executores daquela política;

b) os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual de Governo;

c) as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade;

d) a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

20. O Conselho é composto de 62 conselheiros, relacionados no Anexo I deste relatório, sendo 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 representantes da sociedade civil que atuam em diversas áreas relacionadas a questões de segurança alimentar e nutricional.

21. Até o momento, o Consea realizou três reuniões, sendo duas ordinárias (realizadas em fevereiro e abril) e uma extraordinária (realizada em março). No Anexo II, estão listados os principais temas debatidos nessas reuniões.

#### *1.5.4 Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional*

22. Segundo disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 4.582/2003, cabe ao Consea estimular a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

23. Contudo, conforme mencionado pelo Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, em reunião do Consea, o Conselho Nacional não teria ingerência sobre os Consea's Estaduais, apenas sobre os Municipais.

24. De maneira geral, compete a esses Conselhos Municipais elaborar diretrizes para implantar a política local de segurança alimentar e nutricional, em sintonia com as diretrizes traçadas pelos Conselhos Estadual e Nacional; orientar a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades; e articular a participação da sociedade civil.

25. A seguir, estão listados os Estados e Municípios em que já se encontram instalados os respectivos Consea's:

- Consea's Estaduais: Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraíba e Sergipe;

- Consea's Municipais: São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Nova Floresta/PB, Cajazeiras/PB, Lagoa Grande/PE, Palmeira dos Índios/AL.

26. A proposta de formatação básica dos Consea's Estaduais e Municipais, elaborada pelo MESA, está assim estruturada:

a) Vínculos: Órgão governamental de vinculação imediata ao chefe do Poder Executivo

b) Objetivos e competências:

- propor as diretrizes gerais da política de segurança alimentar e nutricional, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no estado ou município;

- articular e mobilizar a sociedade civil organizada;

- realizar e/ou patrocinar estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional;

- criar câmaras temáticas para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área da segurança alimentar.

c) Composição:

- 1/3 composto de representantes governamentais das áreas ligadas diretamente ao tema da segurança alimentar;

- 2/3 composto de representantes da sociedade civil que tradicionalmente atuem ou prestem relevantes serviços no âmbito estadual ou municipal em questões relacionadas a segurança alimentar.

d) Estrutura:

- Câmaras temáticas permanentes compostas por conselheiros designados pelo Presidente do Conselho, cuja função será a de preparar as propostas a serem por ele apreciadas.

- Observação: A estrutura, o funcionamento e organização do conselho são abertos, podendo ou não ser designadas câmaras temáticas ou grupos de trabalho pelo presidente ou pelo plenário.

e) Participação dos conselheiros: é considerado serviço público relevante não remunerado.

f) Participação de não conselheiros:

- Nas reuniões do conselho: participam, sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou entidades públicas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que na pauta constar assuntos de sua área de atuação, ou a juízo de seu Presidente;

- Nas câmaras temáticas: poderão participar, na fase de elaboração das propostas a serem submetidas ao plenário do Conselho, convidados que sejam de entidades da sociedade civil, de órgãos e entidades públicas e técnicas afeitos aos temas nelas em estudo.

#### 1.5.5 Comitês Gestores Locais

27. No âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado pela Medida Provisória nº 108, de 27.02.2003, que foi convertida na Lei nº 10.689, de 13.06.2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.675, de 16.04.2003, o controle social do Cartão Alimentação será exercido, em âmbito local, por um dos Conselhos Municipais da área social, em funcionamento, ou por um Comitê Gestor Local - CGL, instalado pelo Poder Público Municipal, nos termos de regulamento.

28. Junto ao MESA, verificou-se que aos Comitês Gestores Locais cabe selecionar, dentre as famílias já cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, aquelas que serão beneficiadas pelo Cartão Alimentação.

#### 1.5.6 Experiências piloto e parcerias do MESA com outros órgãos governamentais

29. O Programa Fome Zero foi implementado de forma piloto em fevereiro de 2003, atendendo os municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí. Entre as principais ações que já foram ou estão sendo implementadas nestes municípios, destacam-se:

a) fortalecimento da gestão participativa, via capacitação de Gestores Locais e técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) para dar suporte às ações do Programa nos municípios, instalação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e realização de oficina para elaboração de um plano de desenvolvimento local;

b) implementação do Programa Cartão Alimentação, beneficiando, inicialmente, 1.000 famílias;

c) alfabetização de cerca de 600 adultos, com aulas ministradas por professores da rede de ensino público;

d) orientação da população para temas relacionados à gravidez na adolescência, fumo, alcoolismo e aleitamento materno, práticas alimentares e noções básicas de higiene;

e) construção de cisternas, perfuração de poços, sistemas simplificados de adução e abastecimento de água, voltadas ao consumo humano e higiene pessoal;

f) mutirão para emissão de documento civil;

g) construção de casas e melhoria de unidades habitacionais; e

h) implementação de feira e mercado público e apoio na compra de excedentes e comercialização de safras.

30. O MESA também vem articulando ações em conjunto com outros órgãos federais no sentido de apoiar a implementação do Programa Fome Zero, dentre as quais destacam-se:

a) realização de parceria entre o MESA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), as Corregedorias Estaduais de Justiça e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN), objetivando a emissão de certidão de nascimento gratuito nas áreas atendidas pelo Fome Zero;

b) assinatura de termo de convênio entre o MESA e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com o objetivo da aquisição de gêneros de alimentícios básicos e sua distribuição gratuita a famílias em situação de insegurança alimentar e que aguardam o atendimento do Programa de Reforma Agrária;

c) assinatura de termo de cooperação técnica entre o MESA e o Ministério do Esporte, com o objetivo de implementar programas de governo que proporcionem a prática de atividades esportivas e físicas em comunidades carentes, preferencialmente na região do semi-árido, e a arrecadação e a distribuição de alimentos, em parceria com a comunidade em geral, de forma a propiciar complementação alimentar adequada aos participantes dos programas esportivos e sociais do Ministério do Esporte; e

d) assinatura de termo aditivo ao Convênio nº 04/2002, inicialmente firmado entre a Diretoria de Recursos Logísticos da Secretaria de Administração da Presidência da República e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com o objetivo de implementar e fortalecer o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) em municípios atendidos pelo Programa Comunidade Ativa, por meio da capacitação de gestores locais.

#### *1.5.7 Principais insumos e produtos*

31. A construção de indicadores de desempenho é um requisito necessário e importante para o monitoramento e aprimoramento contínuo de qualquer programa ou ação de governo. Considerando que a elaboração de Mapa de Produtos é um instrumento de suporte à construção de indicadores de desempenho, é essencial que se defina, mesmo que de forma sumária, quais são os bens, serviços ou condições esperadas derivados da implementação das políticas norteadoras do Programa Fome Zero.

32. A partir das entrevistas realizadas junto a diversos gestores e técnicos do MESA, bem como pela leitura de todo material coletado, a equipe procurou identificar os principais insumos, produtos intermediários e produtos finais relacionados ao Programa. Com o apoio das informações a seguir apresentadas, pôde-se direcionar melhor os trabalhos de levantamento e priorizar áreas relevantes para futuras fiscalizações do Tribunal.

33. Convém ressaltar que, devido às atuais discussões no âmbito do Governo Federal no que diz respeito às orientações estratégicas para a elaboração do próximo Plano Plurianual (PPA), não se teve a pretensão de exaurir os insumos e produtos elencados nas Figuras 1 e 2 a seguir.

Figura 1: Programa Fome Zero – Mapa de Insumos

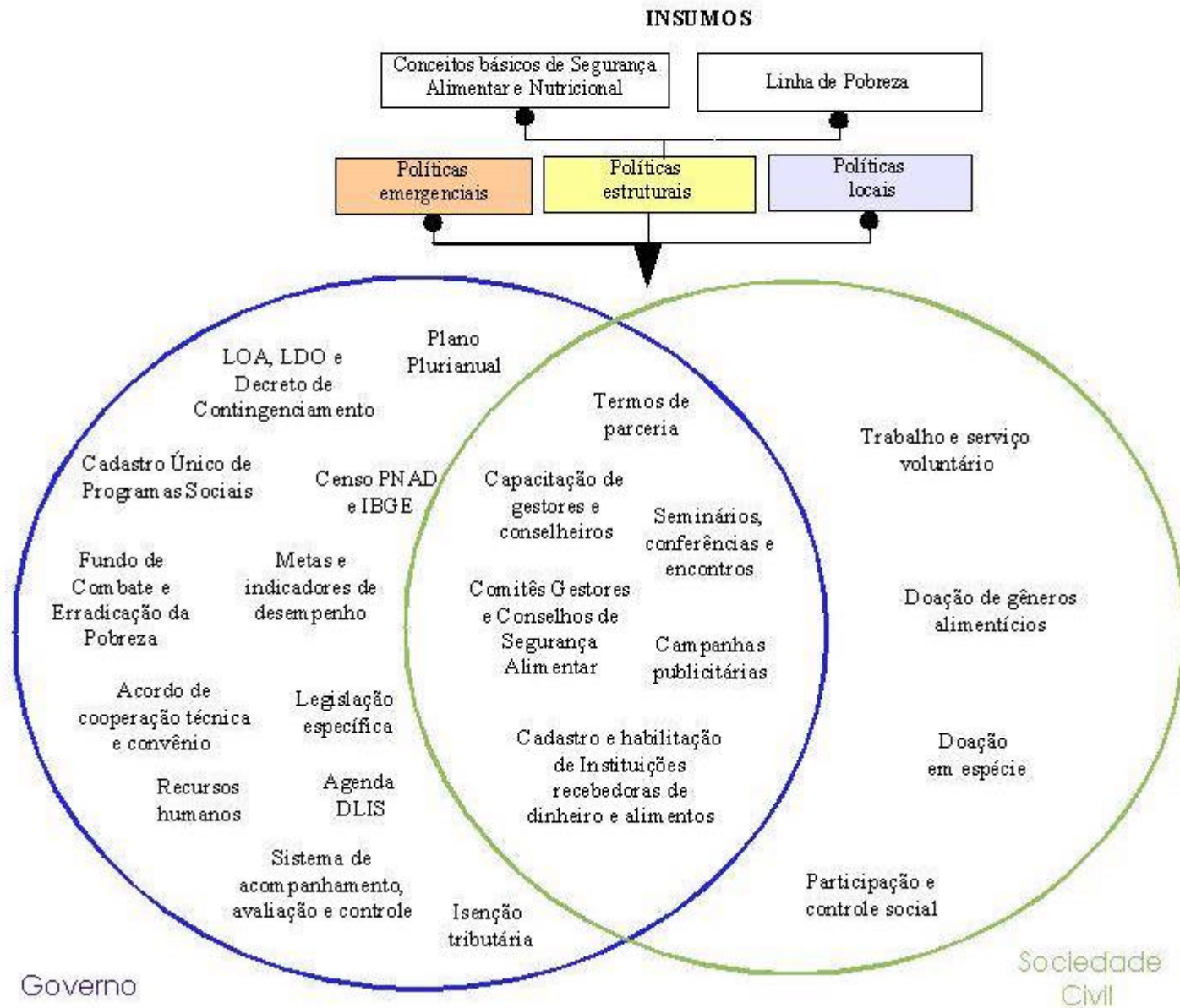
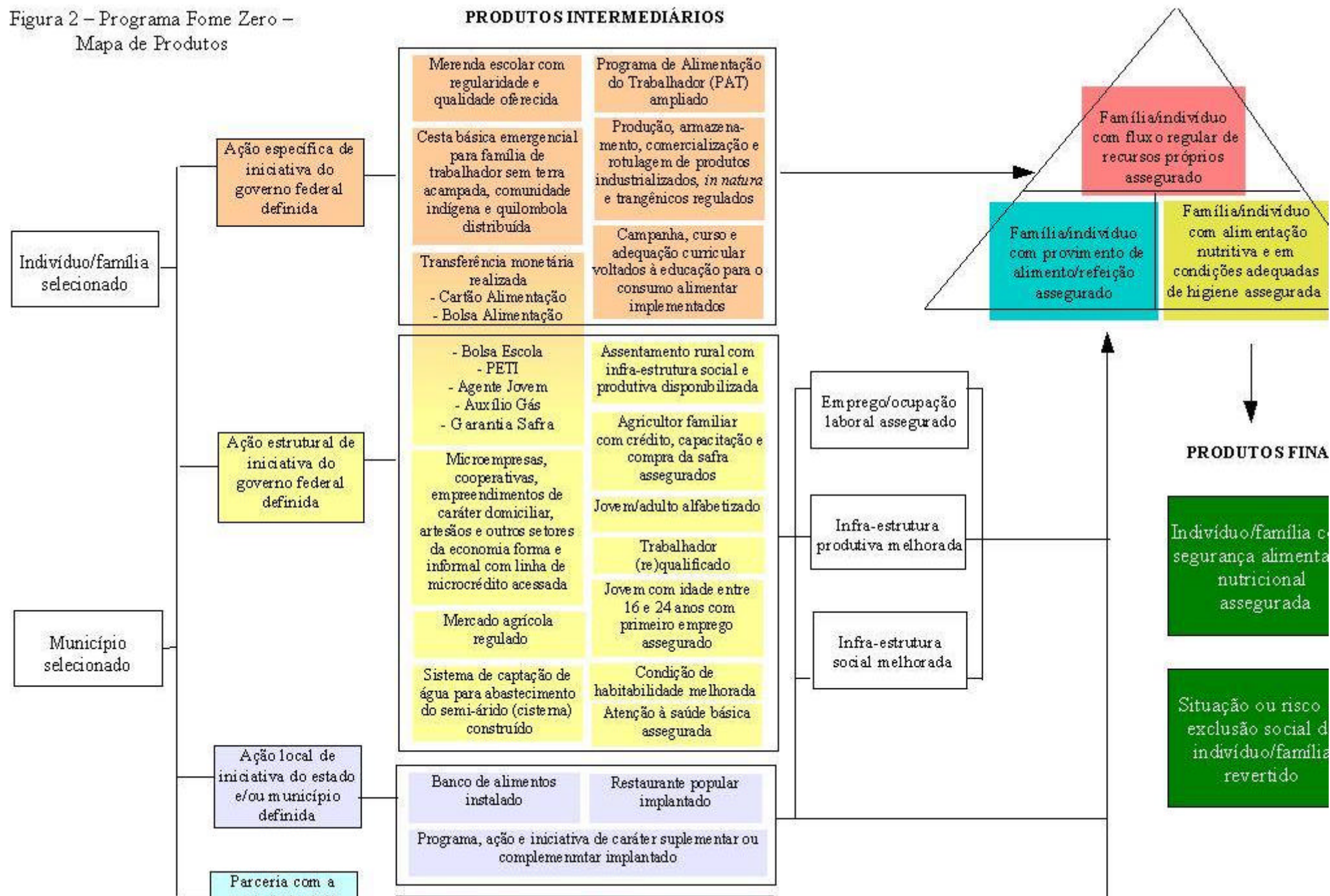


Figura 2 – Programa Fome Zero – Mapa de Produtos



## II ANÁLISE DE RISCO

### II.1 Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

34. A definição precisa do conceito de segurança alimentar e nutricional é fundamental para entendimento do Programa Fome Zero e análise de suas ações.

35. A palavra fome, que dá nome ao programa, pode assumir diversos significados na língua portuguesa. O Dr. Flávio Luiz Schiek Valente, um dos especialistas consultados durante este levantamento, destaca as possíveis acepções para o termo:

Na dimensão conceitual, a língua portuguesa não tem palavras específicas para **famine** (fome aguda epidêmica) e para **starvation** (processo agudo de fome/desnutrição que pode levar à morte). Assim, a palavra fome no português pode ser usada para uma enorme variedade de situações, desde a situação mais simples e fisiológica de estar com vontade de comer até a situação extrema da fome epidêmica. (Valente, 2002)

36. O conceito de segurança alimentar vincula-se estreitamente ao conceito de fome. Quem passa fome está em condições de insegurança alimentar. Ou ainda: para eliminar a fome no Brasil é necessário garantir segurança alimentar e nutricional a todos os cidadãos.

37. Na acepção adotada pelo MESA, a segurança alimentar e nutricional é assim definida:

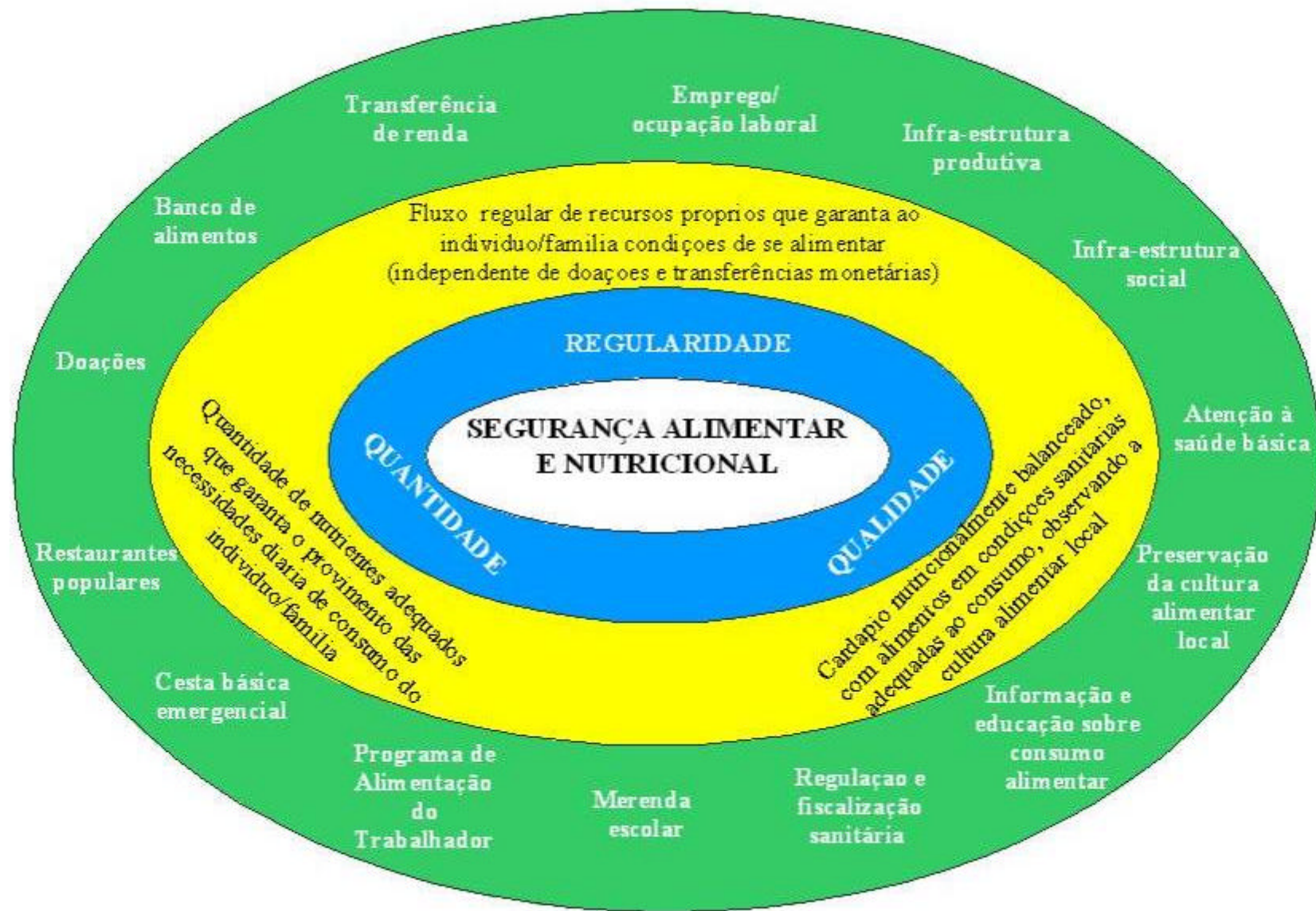
'Considera-se segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. (BRASIL, 2003)' (...)

42. Verificou-se que o conceito adotado pelo MESA está em consonância com o conceito mais amplo e moderno, no qual a fome não pode ser limitada ao seu impacto biológico mensurável, mas deve incluir, ainda, a perspectiva de que a segurança alimentar e nutricional é um direito humano do cidadão.

43. Com o objetivo de aprimorar o conceito e ampliar a definição de segurança alimentar e nutricional no que se refere à regularidade, quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, a equipe desenvolveu o quadro apresentado na Figura 3 a seguir, o qual foi validado por especialistas na área de saúde e nutrição:



Figura 3 - Segurança Alimentar e Nutricional – conceitos e condicionantes



44. Assim, na acepção de segurança alimentar e nutricional representada na figura, bem como pelo conceito adotado pelo MESA, a alimentação digna, com quantidade, qualidade e regularidade adequadas é um direito humano que deve ser assegurado ao cidadão. Quem não tem acesso à comida com qualidade, em quantidade suficiente e regularmente, vive em situação de insegurança alimentar e está passando fome. (...)

48. O conceito de segurança alimentar e nutricional, vimos, não se limita às políticas emergenciais destinadas ao combate da fome mais aguda de populações mais carentes. Conforme enfatizado por praticamente todos os gestores, as ações estruturais são as mais relevantes para reduzir a desigualdade social, porque somente por meio delas as populações mais pobres poderão libertar-se do círculo vicioso que liga a insegurança alimentar à pobreza.

49. Um risco do Programa Fome Zero refere-se justamente a uma eventual compreensão parcial ou inadequada do conceito de segurança alimentar e nutricional por parte dos atores envolvidos (governo, sociedade civil e população beneficiária dos programas). Se mal compreendido, o Programa Fome Zero pode ser entendido pela população como apenas mais um conjunto de ações assistencialistas que repassam alimentos ou dinheiro, mas não mudam a estrutura social e econômica que limita as oportunidades de acesso dos mais pobres a emprego, renda, educação e saúde. Além disso, uma visão parcial e/ou equivocada dificultará a articulação entre o Governo Federal e a sociedade, articulação esta imprescindível ao sucesso do Programa.

50. Assim, propõe-se que o Tribunal recomende ao MESA que dê maior publicidade ao conceito de segurança alimentar e nutricional, incluindo os aspectos de quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação, com vistas a reforçar que a concepção do programa abrange tanto os aspectos emergenciais como os aspectos estruturais.

## II.2 Linha de Pobreza

51. A linha de pobreza é um dos insumos essenciais para todas as ações do Programa Fome Zero, uma vez que tal linha definirá o público-alvo do Programa. Embora fome e insegurança alimentar não sejam sinônimos, a insegurança alimentar relaciona-se estreitamente com a pobreza, uma vez que os mais pobres estão em condições mais vulneráveis para obtenção de sua alimentação em quantidade suficiente e com regularidade no acesso.

52. Walter Belik, professor livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp e um dos idealizadores do Projeto Fome Zero destaca que, 'desde o lançamento do Projeto Fome Zero, em outubro de 2001, pelo Instituto Cidadania, estabeleceu-se um grande debate entre especialistas: qual o tamanho 'exato' do público-alvo das políticas de combate à fome?' (Belik, 2003). Destaca, ainda, que essa polêmica não decorre apenas de preocupações com o rigor científico: 'o pano de fundo são as diferentes concepções de como fazer política social no Brasil e, principalmente, do que se pretende com elas - perpetuar a fila do sopão ou ampliar o espaço da inclusão?'

53. Ante a importância do tema, o MESA designou, por meio da Portaria Ministerial nº 067, de 10.04.2003, grupo de trabalho 'com o objetivo de definir a linha oficial de pobreza de que trata o Decreto 4.564, art. 4º, parágrafo único.'

54. Um dos especialistas consultados destacou que a definição de linha de pobreza passa necessariamente por juízo de valor, ou seja, a escolha sempre privilegia determinados aspectos em detrimento de outros.

55. Ainda segundo os especialistas consultados, os critérios mais utilizados para definição de pobreza no Brasil são: renda (incluindo-se aí frações do salário mínimo) e multiplicação de cestas de alimentos.

56. O critério de renda apresenta como vantagens a simplicidade e disponibilidade dos indicadores. Embora tal critério seja adequado para pesquisas científicas, não é o critério mais adequado para determinação de beneficiários de programas sociais, pelos seguintes motivos: nem sempre quem tem a mesma renda está na mesma condição de vulnerabilidade, tanto pelas peculiaridades da situação de cada indivíduo (idade, doença, habitar em favelas ou em meio rural, por exemplo), quanto pela diferença de preços nas diferentes regiões do país. Tais desvantagens se agravam quando se utilizam indexadores de renda - tais como frações de salário mínimo - para delimitar a linha de pobreza: instantaneamente, no mês do reajuste do salário mínimo, podem ser incluídos milhões de indivíduos com renda per capita abaixo de meio salário mínimo, por exemplo.

57. A limitação inerente à renda como critério de pobreza foi destacada por COSTA (2003). Citando um estudo feito por Sanjay Reddy e Thomas Pogge, da Universidade de Colúmbia, COSTA

(2003, p. 56) evidencia inconsistências nos critérios adotados pelo Banco Mundial para determinar o percentual da população mundial que se encontra abaixo da linha da pobreza. (...)

61. Um risco a se destacar neste levantamento refere-se, portanto, à definição de linha de pobreza com base na renda: caso essa linha de renda não seja reajustada pela inflação, pode-se chegar à falsa conclusão de que o número de pobres diminuiu.

62. Outro critério utilizado para determinação da população pobre é o da multiplicação de cestas de alimentos. A partir da seleção de um conjunto de alimentos que compõe a cesta básica, determina-se o valor desta cesta no mercado local. Em seguida, multiplica-se tal valor por dois, partindo-se do pressuposto que as famílias pobres gastam em torno de 50% de sua renda para a compra de insumos alimentares e os demais 50% para as demais necessidades (gás, utensílios domésticos, energia elétrica etc.). Tal critério apresenta como vantagem o fato de permitir um cálculo mais preciso para a renda necessária à compra de alimentos, para famílias que se enquadram no perfil que serviu de base para a seleção da 'cesta de alimentos'. Por outro lado, podem ser elencadas as seguintes desvantagens para o referido critério: maior complexidade para determinação dos itens que compõem a cesta básica e dos respectivos preços, e o fato de a cesta básica nem sempre contemplar necessidades específicas (necessidade de aquisição de remédios, por exemplo).

63. Especialistas consultados apontam para o conceito de vulnerabilidade como mais adequado que o critério de renda para definir os beneficiários de programas sociais. Assim, estariam em condições de maior vulnerabilidade e, portanto, com maior probabilidade de estarem incluídos na população pobre, indivíduos com determinadas características, tais como: analfabetos, moradores da zona rural, favelados, idosos.

64. Cabe destacar que o escopo deste levantamento não inclui recomendar o critério mais adequado para definir a linha de pobreza. Não obstante, alguns riscos inerentes à linha de pobreza podem ser apontados, independentemente do critério que vier a ser adotado pelo grupo de trabalho designado para delimitar a linha de pobreza (Portaria MESA nº 067/2003):

- Não existe um critério único e infalível para determinar quem está abaixo da linha de pobreza ou em situação de insegurança alimentar. Anemia e avitaminose, por exemplo, não são detectáveis por critérios de peso e altura (Belik, citado anteriormente);

- A escolha da linha de pobreza, embora seja arbitrária (Belik, citado anteriormente), terá um impacto imediato nos indivíduos a serem incluídos ou excluídos dos programas sociais.

65. Acrescentem-se a tais riscos os inerentes à obtenção de informações: a renda dos indivíduos é, por exemplo, obtida por meio da declaração dos próprios indivíduos e pode, assim, comportar distorções em seus valores. Além disso, a renda dos indivíduos nem sempre é regular, podendo ser influenciada por fatores sazonais. Assim, embora a necessidade real dos cidadãos não mude, o contingente abrangido pelas diferentes linhas de pobreza dependerá dos critérios e metodologia adotados para definir quem está abaixo da linha da pobreza. Um critério de renda abaixo de meio salário mínimo poderá, por exemplo, excluir um indivíduo pobre com renda de R\$ 1,00 acima desse limite, embora, na prática, tal indivíduo também esteja em situação de insegurança alimentar. Essa faixa de insegurança alimentar pode ser até mais extensa que este exemplo hipotético: estudos recentes do IPEA (julho de 2002) mostram que mesmo famílias que ganham até cinco salários mínimos exibem um balanço calórico negativo em todas as regiões metropolitanas brasileiras, exceto Curitiba (Belik, citado anteriormente).

66. Em síntese, definir claramente os critérios para a linha de pobreza a ser adotada pelo Programa Fome Zero constitui-se num de seus pontos críticos, não devendo tal escolha ser feita sem que sejam analisados os reflexos no público alvo das ações a serem implementadas. Uma linha de pobreza definida de forma imprecisa pode levar à aplicação de recursos em ações dispersas ou ainda levar à exclusão de algumas populações em situação de insegurança alimentar. Por outro lado, a identificação das causas da pobreza e das condições de vulnerabilidade inerentes aos indivíduos que vivem em situação de insegurança alimentar poderá indicar as ações mais relevantes para romper o círculo vicioso da pobreza e da fome.

67. Considerou-se que, devido à composição do grupo de trabalho que contém especialistas que irão definir a linha de pobreza, não há necessidade de, no momento, acrescentar recomendações ou determinações quanto à sua concepção. Não obstante, convém recomendar que, na fase de acompanhamento de que trata a Seção III.1.3, verifiquem-se as conclusões do referido grupo.

### II.3 Plano Plurianual 2004/2007

68. É imperioso lembrar que o foco inicial do Programa Fome Zero vem sendo a distribuição de alimentos e a realização de ações específicas em regiões atingidas pela seca, além da priorização de

determinados segmentos da sociedade, como assentados, indígenas e quilombolas. Somente no 2º semestre de 2003, com o envio do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 ao Congresso Nacional, é que o Poder Executivo terá o programa estruturado da forma como pretende, detalhando as ações orçamentárias afetas ao MESA e a outras pastas, com previsão de recursos correspondentes.

69. Nesse sentido, não houve condições de demonstrar a compatibilidade lógica entre a finalidade do Programa Fome Zero (impacto esperado na solução do problema definido), as ações estruturadas, os recursos disponibilizados e o resultado esperado de cada uma dessas ações (estabelecimento de metas, definição de produtos, construção de indicadores de desempenho, entre outros). Tal lacuna, no entanto, deverá ser suprida por meio de trabalho a ser realizado pela Seprog no 2º semestre de 2003, em cumprimento à determinação 9.1.3 do Acórdão 381/2003 (avaliação ex ante do Programa Fome Zero, Fiscalis nº 1027/2003).

70. Com efeito, torna-se necessário que o Poder Executivo identifique no PPA 2004/2007, seja na própria rubrica orçamentária ou em quadro anexo, cada uma das ações orçamentárias que mantêm correlação com o Programa Fome Zero, ou seja, que contribuem de alguma forma para garantir a segurança alimentar e nutricional da família beneficiária. A não observação desse requisito compromete o controle sobre a priorização que o governo dará a estas ações na Lei Orçamentária Anual (LOA), em virtude da alocação de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e outras fontes de financiamento, no Anexo de Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas limitações impostas pelos decretos de contingenciamento quanto ao empenho dos recursos orçamentários.

71. Dessa forma, a partir da análise individual de cada uma das ações orçamentárias do Programa Fome Zero, será possível identificar como estas ações foram estruturadas (dotação recebida, normatização, forma de implementação, produtos esperados, metas, público-alvo, dentre outras informações), acompanhar sua execução física e financeira e os indicadores de desempenho existentes, tanto aqueles adotados pelo PPA como pela gerência dos programas.

72. Pretende-se assim que o entendimento a respeito do Programa Fome Zero seja mais amplo do que a ação referente à distribuição de recursos via Cartão-Alimentação, evitando-se a conotação dada pela Lei Orçamentária de 2003, que vinculou o termo 'Fome Zero' exclusivamente à ação 2100 - 'Combate à Fome com Assistência Financeira à Família Visando a Complementação de Renda para a Compra de Alimentos - Fome Zero' (fl. 84).

73. Em face do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que identifique, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e ações correspondentes que visam contribuir no atingimento dos objetivos primordiais do Programa Fome Zero, assim entendido como garantir a segurança alimentar da população brasileira, sobretudo àquela notadamente mais carente e em situação de exclusão social.

#### II.4 Articulação de entes públicos e privados na consecução das ações do Fome Zero

74. O Programa Fome Zero compõe-se, conforme descrito na Seção I.5, de um conjunto de ações - estruturais, emergenciais e locais - cuja execução cabe a órgãos e entidades do governo federal, articuladamente com outras esferas de governo e, também, com a sociedade civil.

75. Assim, a efetividade da articulação desses diversos entes, públicos e privados, envolvidos na consecução das ações, constitui-se em quesito fundamental para o êxito do programa, sendo então considerada uma das áreas de risco apontadas no presente trabalho.

76. É competência do MESA, conforme definido pela Lei nº 10.683/2003, promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e, ainda, a articulação da participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

77. É fator crítico de sucesso do Fome Zero, assim, a atuação desse Ministério Extraordinário na coordenação das diversas ações do programa e na articulação com os outros órgãos e entidades para garantir a execução tempestiva e conjunta de todas as atividades a serem desenvolvidas. Importante destacar, contudo, que o fato de não ser um órgão de hierarquia superior aos demais ministérios do governo federal pode dificultar a coordenação de todas as ações.

78. Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete propor e pronunciar-se sobre as diretrizes a serem implementadas diretamente pelo MESA e pelos demais órgãos e entidades executores das ações do Fome Zero e, também, sobre as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

79. Por meio das entrevistas realizadas e, ainda, a partir da análise das atas das reuniões do Consea, foi possível verificar que esse Conselho tem possibilitado a articulação tanto da sociedade civil organizada com a esfera governamental, como dos próprios agentes políticos que integram esta última, visto que nele estão congregados titulares dos diversos ministérios responsáveis pela área social. À vista disso, pode ser considerado instrumento fundamental para o alcance dos objetivos a que se propõe o programa. (...)

80. Algumas ações decorrentes das discussões realizadas no âmbito do Consea podem ser destacadas:

- autorização para assinatura de termo de parceria entre o MESA e a Associação do Semi-Árido (ASA) para a construção de cisternas no Semi-Árido Nordeste; e

- instituição de grupo de trabalho para viabilizar execução das diretrizes de segurança alimentar para o Plano Safra 2003 e discussão do parecer técnico elaborado por este grupo.

81. Foi possível identificar, também a partir das entrevistas realizadas, uma preocupação com a insuficiência de instrumentos formais que garantam a articulação entre as áreas técnicas dos diversos órgãos federais envolvidos na consecução das ações do programa.

87. Importante citar, por fim, que a implementação do programa pressupõe também a interação do governo federal com organismos internacionais e com outros países, conforme pode ser verificado a partir das atas do Consea, o que representa uma boa prática em sua concepção.

88. Assim sendo, considera-se que o TCU deve incluir, na programação de suas ações no tocante ao acompanhamento do Programa Fome Zero, propostas que visam minimizar os riscos relativos à articulação da coordenação do Programa com os entes das esferas federal e local.

89. Entre tais propostas, devem então ser incluídas a realização de fiscalizações em municípios com o objetivo de avaliar a operação e a legalidade dos atos referentes às ações governamentais de transferência de renda para a população carente e a recomendação da criação de uma câmara de políticas públicas específica do Programa Fome Zero, de caráter deliberativo, com o intuito de aprimorar a articulação entre os ministérios que conduzem ações relativas ao combate à fome, sem prejuízo das atribuições atualmente delegadas ao Consea.

#### II.5 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

90. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado pela Lei Complementar nº 111, de 06.07.2001, devendo seus recursos ser direcionados a ações que tenham como alvo:

a) famílias cuja renda **per capita** seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda;

b) as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

91. Constituem receitas do fundo, além daquelas oriundas de impostos (conforme definido pelo art. 2º da citada lei), as doações efetuadas nas contas oficiais do Fome Zero (no Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e as doações não apropriadas para o consumo direto (produtos **in natura**, jóias e outros bens) que são convertidas em dinheiro.

92. Em termos de materialidade, os recursos do fundo constituem a segunda principal fonte do MESA. O orçamento total do exercício de 2003 é de R\$ 5 bilhões, sendo cerca de R\$ 540 mil destinados ao citado ministério.

93. Por ser uma das fontes de recursos do MESA e por estar direcionado a ações voltadas à erradicação da pobreza e à população de baixa renda, a aplicação dos recursos do fundo foi apontada como um fator de risco para a consecução dos objetivos do Programa Fome Zero.

94. Os pontos de risco apontados com relação à aplicação desses recursos estão associados ao baixo percentual de execução e acompanhamento das ações financiadas pelo Fundo.

95. Com relação ao baixo percentual de execução, conforme demonstrado na tabela a seguir, apenas 22,07% da dotação anual do fundo foi executada até o final de maio, o que representa um risco de não execução de um recurso diretamente ligado ao programa prioritário do governo federal:

#### Execução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Órgão	Dotação atual	Executado	Percentual
Ministério da Assistência Social	923.925.713	202.642.940	21,93%
Ministério das Cidades	346.200.499	7.781.920	2,25%

<i>Ministério do Desenvolvimento Agrário</i>	380.000.000	4.519.792	1,19%
<i>Ministério da Educação</i>	2.533.928.048	874.337.031	34,51%
<i>Ministério da Integração Nacional</i>	68.356.931	0	0,00%
<i>Ministério da Justiça</i>	65.705.931	14.055.746	21,39%
<i>Ministério do Meio Ambiente</i>	21.000.000	0	0,00%
<i>Ministério das Minas e Energia</i>	119.991.000	130.034	0,11%
<i>Secretaria dos Direitos Humanos</i>	1.730.000	0	0,00%
<i>Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar</i>	539.527.849	223.717	0,04%
<b>TOTAL</b>	<b>5.000.365.971</b>	<b>1.103.691.180</b>	<b>22,07%</b>

Fonte: < <http://www.presidencia.gov.br/mesa>>, acesso em 30.05.2003. Valores em R\$ 1,00

96. No que diz respeito ao risco no acompanhamento das ações financiadas pelo Fundo, não foi identificada, nos trabalhos de campo, a existência de indicadores ou de outro procedimento que avalie a efetividade das ações que dele recebem recursos. Cabe destacar, entretanto, que a equipe foi informada que a coordenação do Fundo, no MESA, está trabalhando na elaboração de uma sistemática de acompanhamento e monitoramento das referidas ações.

97. Tendo sido verificado o baixo índice de utilização dos recursos até o momento, propõe-se recomendar ao MESA que estude mecanismos que garantam a maximização da utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, caso se mantenha o baixo índice percentual da aplicação dos recursos, atualmente em 22,07% (posição de 30.05.2003), determinando-se-lhe que informe ao Tribunal, no prazo de 30 dias a contar da ciência da decisão, sobre as providências adotadas.

98. Conforme será proposto no Capítulo III (Seção 1.4), o acompanhamento do Programa Fome Zero a ser realizado pelo TCU também terá como objetivos o de verificar a execução financeira do fundo, especialmente com o objetivo de averiguar a adequação das ações que dele recebem recursos com os princípios estabelecidos pelo Decreto nº 4.564, de 01.01.2003, e o de avaliar a necessidade de se realizar um acompanhamento sistemático da aplicação destes recursos.

#### II.6 Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

99. O Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24.07.2001, visa identificar e caracterizar, em uma única base de dados, todo o público-alvo dos programas de transferência direta de renda que fazem parte da chamada Rede de Proteção Social, exceto aqueles de caráter permanente administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), bem como auxiliar na focalização de outras ações voltadas às populações mais carentes.

100. Convém esclarecer que a Rede de Proteção Social é um conjunto de ações de governo oferecidas às famílias em situação de pobreza (renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo), com prioridade absoluta para aquelas em situação de indigência (renda familiar per capita de até 1/4 de salário mínimo)

101. A Rede de Proteção Social contempla, atualmente, três categorias de programas de transferência de renda:

a) os benefícios assistenciais (benefício da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, aposentadoria rural, renda mensal vitalícia);

b) os subsídios especiais (Auxílio-Gás); e

c) a chamada 'nova geração de proteção social' (Cartão Alimentação, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, PETI, Agente Jovem).

102. De maneira geral, os programas afetos a essa última categoria vinculam o apoio financeiro à família ao cumprimento de certas condicionalidades, como no caso da mãe que recebe a Bolsa-Alimentação e que deverá cumprir uma agenda que prevê, além da amamentação ou alimentação de seu filho, o registro, a vacinação e o acompanhamento de seu processo de crescimento.

103. No âmbito do Programa Fome Zero, o Cadastro Único assume o status de instrumento estratégico para resolver uma das principais causas da falta de focalização e baixa eficiência das políticas sociais: a extrema dificuldade encontrada pelo governo em identificar as famílias pobres e suas necessidades preeminentes. Nesse sentido, o cadastro pretende funcionar como um mecanismo de gerenciamento e controle das políticas sociais, além de possibilitar que as famílias inseridas nos programas federais de transferência direta de renda recebam os recursos diretamente na rede

bancária, por meio de cartões magnéticos, evitando, com isso, atrasos no recebimento decorrentes de problemas na intermediação dos repasses pelas esferas estadual e municipal. (...)

109. Quanto à análise de risco, foram detectadas algumas situações que podem comprometer o desempenho do Cadastro Único quanto aos impactos esperados em sua utilização:

a) ingerência política da prefeitura sobre o cadastramento, aumentando a possibilidade de fraude na coleta dos dados e inclusão indevida de famílias nos programas;

b) pouca ou nenhuma atuação dos conselhos municipais no monitoramento e na fiscalização da base de dados do Cadastro Único e na inclusão e exclusão de famílias nos programas;

c) limitações impostas pelo agente operador do cadastro aos gestores federais, estaduais e municipais quanto à consulta on-line das informações cadastrais das famílias e extração de relatórios gerenciais;

d) existência de grande número de pessoas sem documentos de identificação, o que impossibilita a sua inclusão no Cadastro Único.

110. Buscando contornar esse último risco, o MESA firmou parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, as Corregedorias Estaduais de Justiça e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, com o objetivo de agilizar a obtenção da certidão de nascimento aos beneficiários do Cartão Alimentação (conforme mencionado no item 30). Pela importância de serem incluídas todas as pessoas com menor renda no Cadastro Único, propõe-se que o TCU acompanhe a execução dessa parceria firmada pelo MESA.

111. O TCU já realizou Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único (TC 014.459/2002-8 - Acórdão 240/2003 - Plenário), com o objetivo de contribuir para aperfeiçoar sua focalização e avaliar seus efeitos na gestão dos programas sociais. Nesse processo foram dirigidas diversas recomendações ao Ministério da Assistência Social, em especial em relação às limitações impostas pelo agente operador do cadastro aos gestores federais, estaduais e municipais quanto à consulta on-line das informações cadastrais das famílias e extração de relatórios gerenciais. As recomendações contidas no Acórdão 240/2003 serão objeto de monitoramento por parte da 4ª Secex, pelo que se faz pertinente determinar a essa Secretaria que encaminhe à Segecex cópia dos relatórios de monitoramento para que sejam anexados ao processo de acompanhamento do Programa Fome Zero.

112. Em relação aos dois primeiros riscos destacados anteriormente - a ingerência política da prefeitura sobre o cadastramento e a pouca ou nenhuma atuação dos conselhos municipais no monitoramento e na fiscalização da base de dados do Cadastro Único e na inclusão e exclusão de famílias nos programas - propõe-se que sejam objeto de verificação no levantamento a ser realizado nas ações de transferência de renda, proposto na Seção 1.4 do Capítulo III.

## II. 7 Critérios de priorização das ações de fiscalização

113. Com o objetivo de identificar possíveis fiscalizações ou acompanhamentos por parte do TCU no Programa Fome Zero, e considerando a complexidade e o grande número de ações nele inseridas, a equipe de fiscalização adotou um método de priorização e classificação destas ações, visando definir critérios que identificassem quais seriam as mais relevantes e que mais impactariam o objetivo do Fome Zero.

114. Para tanto, a equipe baseou-se primeiramente na definição oficial do objetivo do programa: 'promover ações para garantir **segurança alimentar e nutricional** aos brasileiros', sendo que a garantia da segurança alimentar significa 'proporcionar a todos os cidadãos o acesso a uma alimentação digna com **regularidade, qualidade e quantidade suficientes**'.

115. Assim, a partir do próprio objetivo do Programa, foram definidos três critérios de classificação:

1. Regularidade: impacto da ação na garantia do acesso regular à alimentação para o público-alvo da ação;

2. Qualidade: impacto da ação na qualidade da alimentação a ser consumida pelo público-alvo da ação;

3. Quantidade: impacto da ação no incremento da quantidade de alimentos disponível ao público-alvo da ação.

116. A equipe adotou, ainda, o critério 'público-alvo', que faz com que as ações voltadas direta ou exclusivamente para a população abaixo da linha oficial de pobreza sejam priorizadas, e o critério 'estruturante', que faz com que as ações que abrangem aspectos relacionados às causas estruturais da fome e da pobreza sejam também priorizadas.

117. Por fim, foi utilizado o critério da materialidade (com base no orçamento do exercício de 2003).

118. Definiu-se, assim, uma pontuação para medir o impacto de cada ação nos critérios de classificação, conforme definições a seguir:

**Ø Com relação aos objetivos do programa (regularidade, qualidade e quantidade):**

Pontuação 0 = a ação não gera impacto algum no critério

Pontuação 1 = a ação gera um pequeno impacto no critério

Pontuação 2 = a ação gera um médio impacto no critério

Pontuação 3 = a ação gera um grande impacto no critério

**Com relação à correlação com o público-alvo:**

Pontuação 1 = a ação beneficia a população em geral

Pontuação 2 = a ação beneficia principalmente a população abaixo da linha de pobreza

Pontuação 3 = a ação beneficia exclusivamente a população abaixo da linha de pobreza

**Com relação ao caráter estruturante:**

Pontuação 0 = a ação não tem caráter estruturante

Pontuação 1 = a ação tem caráter estruturante

**Com relação à materialidade:**

Pontuação 1,0 = ações com despesa prevista até R\$ 200 milhões

**Pontuação 1,5 = ações com despesa prevista entre R\$ 200 e R\$ 400 milhões**

Pontuação 2,0 = ações com despesa prevista entre R\$ 400 e R\$ 600 milhões

Pontuação 2,5 = ações com despesa prevista entre R\$ 600 e R\$ 800 milhões

Pontuação 3,0 = ações com despesa prevista acima de R\$ 800 milhões

119. A equipe atribuiu ainda um fator de ponderação para os critérios, de acordo com os índices (pesos) a seguir:

-Correlação com o público-alvo: peso 3

-Ação de caráter estruturante: peso 3

-Impacto na regularidade à alimentação: peso 2

-Impacto na quantidade de alimentos: peso 1

-Impacto na qualidade dos alimentos: peso 1

120. Nota-se que a ponderação estipulada atribui maior relevância para os programas que são direcionados para a população abaixo da linha de pobreza e para os que mais contribuem para solucionar as causas estruturais da fome e da pobreza.

121. Baseado no resultado das entrevistas e nos documentos recolhidos durante a fase de execução, foram listadas as macro-ações que participam do Fome Zero e, de acordo com os critérios descritos anteriormente, elaborou-se a matriz de risco destas macro-ações, com sua pontuação e classificação, conforme demonstra a tabela constante do Anexo III.

122. Segundo os resultados da matriz, as macro-ações que mais impactam os objetivos gerais do programa, considerando também o direcionamento ao público em situação de risco nutricional e a materialidade correspondente, são:

(1°.)Bolsa Escola
(2°.)PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
(3°.)Fortalecimento da Agricultura Familiar
(4°.)Bolsa Criança-Cidadã - PETI (5°.)Bolsa Agente Jovem
(6°.)Reforma Agrária (7°.)Cartão Alimentação
(8°.)Geração de empregos
(9°.)Bolsa-Alimentação
(10°.)Garantia-safra



(11°.)Auxílio-Gás
(12°.)Construção de cisternas
(13°.)Banco de Alimentos
(14°.)Compra de alimentos da agricultura familiar (15°.)Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
(16°.)Restaurantes Populares
(17°.)Formação e qualificação de trabalhadores (18°.)Saneamento Básico (19°.)Habitação Popular
(20°.)Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT
(21°.)Alfabetização de jovens e adultos
(22°.)Concessão de microcrédito
(23°.)Saúde da Família
(24°.)Educação para o consumo alimentar
(25°.)Fiscalização de alimentos e estabelecimentos

123. É importante ressaltar que a classificação aqui apresentada foi elaborada com base nas informações do orçamento atual, sendo que a formulação do Plano Plurianual 2004/2007 e os orçamentos subsequentes poderão alterar a composição e a dotação das ações e, conseqüentemente, a classificação referida. Portanto, é importante que as propostas sejam revisadas por ocasião da fiscalização a ser realizada pela Seprog no 2º semestre de 2003, destinada a avaliar a concepção lógica, adequação, consistência dos objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho do programa, conforme previsto no tem 9.1.3 do Acórdão 381/2003 - Plenário.

### III.CONCLUSÕES

124. Cada um dos riscos tratados no Capítulo II requer medidas específicas por parte do TCU, a depender da natureza do risco e da forma como ele está sendo gerenciado. De maneira geral, tais medidas podem ser classificadas em: (a) fiscalizações em ações e programas do Programa Fome Zero; e (b) recomendações aos gestores.

125. Para ações onde o risco está sendo gerenciado de forma satisfatória, não foram propostas ações de fiscalização, como é o caso da questão da Linha de Pobreza (Seção II.2). Não obstante, convém recomendar que, na fase de acompanhamento de que trata a Seção III.1.3, verifiquem-se as conclusões do grupo de trabalho criado para defini-la.

126. Para os demais riscos analisados no Capítulo II, propõe-se que o TCU realize fiscalizações ou faça as recomendações, conforme descrito nas Seções III.1 e III.2 a seguir.

#### III.1 Temas prioritários para fiscalização por parte do TCU

127. As fiscalizações propostas são, em sua maioria, decorrentes da análise de risco detalhada na Seção II.7 (Critérios de priorização das ações de fiscalização). Além dessas fiscalizações, outras foram propostas com base na análise de risco efetuada nas demais Seções do Capítulo II.

128. As macro-ações avaliadas encontram-se relacionadas em ordem decrescente de prioridade no item 122 do Relatório. Tal prioridade foi obtida com base nos critérios listados na Seção II.7.

129. Cabe ressaltar que, embora exista a possibilidade de unificação das ações de transferência de renda, as pontuações de cada ação são apresentadas separadamente no Anexo III, uma vez que o formato final resultante dessa unificação ainda não foi definido pelo Governo Federal. Além disso, cada um dos programas de transferência de renda tem suas características próprias, tanto em relação ao seu público alvo, quanto em relação aos valores transferidos e à contrapartida exigida. O Anexo III poderá ser revisado após a delimitação mais precisa do formato das ações, dos objetivos e dos beneficiários do programa unificado de transferência de renda.

130. Para cada uma das fiscalizações resultantes da análise de risco, foi analisado o histórico da atuação do Tribunal na respectiva área, bem como identificadas as fiscalizações previstas na proposta do Plano de Fiscalização para o 2º semestre de 2003, objetivando avaliar o grau de gerenciamento de risco do tema no TCU. A partir dessa análise, foram formuladas as propostas de fiscalização que se seguem.

131. Especialmente com o objetivo de otimizar recursos, buscou-se incorporar questões específicas em monitoramentos e auditorias propostas para o próximo semestre e recomendar monitoramentos em fiscalizações já realizadas. Para as demais áreas, para as quais não foram identificados trabalhos recentes ou previsão de trabalhos para o 2º semestre de 2003, foram propostas fiscalizações a serem iniciadas a partir de 2004, com exceção do levantamento em programas de transferência de renda, cuja realização está proposta para o 2º semestre de 2003 (ver itens 133 a 135 a seguir).

### III.1.1 Avaliação da Concepção Lógica do Fome Zero

132. Além do presente Levantamento, o Tribunal determinou, na Sessão Ordinária de 16.04.2003 (Ata nº 13/2003), a realização de fiscalização destinada a 'avaliar a concepção lógica, adequação, consistência dos objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho do programa' (Acórdão 381/2003, item 9.1.3). Além do escopo inicialmente determinado pelo Plenário, propõe-se que seja incluída nessa fiscalização, conforme explicado no item 123, a revisão da classificação apresentada na tabela constante do Anexo III do presente trabalho.

### III.1.2 Levantamento em ações de transferência de renda

133. Para os riscos elencados nos itens nas Seções II.4 (Articulação de entes públicos e privados na consecução das ações do Fome Zero) e II.6 (Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal) propõe-se a realização, no 2º semestre de 2003, de Levantamento em ações de transferência de renda, a ser realizado nos ministérios gestores dos recursos, e em cerca de quatro municípios em que já se encontra implementado o Programa Cartão Alimentação, com o objetivo de se verificar questões relativas ao controle social e à aplicação e operacionalização dos recursos repassados por aquelas ações de transferência de renda.

134. Os municípios poderão ser selecionados buscando-se obter uma representatividade daqueles já beneficiados, com base nos seguintes critérios: (a) dois municípios com boa gestão das ações de transferência de renda, mas inicialmente avaliados pelos ministérios como municípios de alto risco de execução de tais ações; (b) dois municípios com má gestão das ações de transferência de renda, mas inicialmente avaliados como municípios com baixo risco de execução.

135. Justifica-se a realização em conjunto de Levantamento nas referidas ações tanto por conveniência operacional (em função da similaridade de sua operacionalização), quanto pela possibilidade de unificação dos programas de transferência de renda, segundo informações fornecidas pelo MESA na reunião de encerramento deste trabalho.

### III.1.3 Acompanhamento do Programa Fome Zero

136. Conforme detalhado ao longo da Seção II.4 (Articulação de entes públicos e privados na consecução das ações do Fome Zero), o combate à fome e à insegurança alimentar requer uma complexa articulação da sociedade com atores públicos e privados e, ainda, a execução de diversas ações e programas governamentais envolvendo diversos órgãos e entidades da União, estados e municípios da Federação.

137. Considerando a materialidade, extensão, repercussão, impacto social e pluralidade de agentes envolvidos no Fome Zero, fica patente a necessidade de realização de acompanhamento sistemático do programa por parte do TCU. Tal acompanhamento permitiria avaliar ainda o risco de baixa execução do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, detalhado na Seção II.5.

138. Propõe-se, assim, autorizar a Segecex a elaborar sistemática visando o acompanhamento do Fome Zero, indicando a (s) Unidade (s) Técnica (s) participante (s).

### III.1.4 Fiscalizações já realizadas, com monitoramento proposto para o 2º semestre de 2003

139. A partir do Sistema Fiscalis, verificou-se estarem programados, para o 2º semestre deste ano, os seguintes **monitoramentos** em programas/ações inseridos no Fome Zero:

#### Monitoramentos propostos para o Plano de Fiscalização 2003.2

Unidade	Macro - Ação do Fome Zero	Objetivo
4ª SECEX	Programa Saúde da Família	Monitoramento no Programa Saúde da Família - PSF, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 649/2002 - Plenário, proferida no TC 012.653/2001-8, que trata de Auditoria Operacional no citado programa
	Saneamento básico	Monitoramento da implementação das determinações e recomendações do Acórdão 309/2003 - Plenário, proferido no TC 005.084/2002-0, que trata de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde
6ª SECEX	Alfabetização de jovens e adultos	Monitoramento no Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações e determinações contidas no Acórdão 93/2003 - Plenário, proferido no TC 015.608/2002-0, que trata de Auditoria

		<i>Operacional no citado programa</i>
SEPROG	<i>Geração de empregos</i>	<i>Monitoramento da implementação das recomendações contidas na Decisão nº 654/2002 - Plenário, proferida no TC 016.239/2000-7, que trata de Auditoria Operacional no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego</i>
	<i>Bolsa - alimentação</i>	<i>Monitoramento do impacto das recomendações contidas na Decisão nº 318/2001 - Plenário, proferida no TC 012.774/2000-5, que trata de Auditoria Operacional no Programa Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN</i>

140. Acrescente-se ainda que foi realizada Auditoria de Natureza Operacional no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (processo TC 014.459/2002-8). Em Sessão de 19.03.2003 (Ata nº 08/2003), o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 240/2003, o qual, além das recomendações e determinações relativas ao gerenciamento do Cadastro Único, autorizou a conversão dos autos em monitoramento e seu encaminhamento à 4ª Secex para verificar a implementação das referidas recomendações. Analisando-se as recomendações então formuladas, verificou-se que não há necessidade de que sejam incluídas questões específicas relativas ao presente Levantamento.

141. Considerando a necessidade de otimização de recursos por parte deste Tribunal na realização das ações de fiscalização, propõe-se que as Secretarias responsáveis verifiquem a conveniência e oportunidade de se incluir nos monitoramentos já programados (exceto para o monitoramento relativo ao Cadastro Único) as seguintes questões:

a) tem ocorrido maior priorização do programa/ação em função do Programa Fome Zero? (Sugere-se verificar se houve maior aporte de recursos, priorização de municípios ou de determinado grupo de beneficiários).

b) de que maneira o órgão/entidade encarregado por este programa ou ação tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA? (Sugere-se verificar, junto aos gestores do órgão/entidade, a realização de reuniões e a edição de normativos conjuntos e, ainda, a celebração de convênios e outros instrumentos, estabelecendo parcerias entre os órgãos);

c) de que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, especialmente em relação à garantia da regularidade no acesso à alimentação, por meio de ações estruturantes?

142. Deve-se salientar que as questões formuladas objetivaram não acrescentar esforço demasiado ao escopo do monitoramento, para não comprometer o objetivo principal de tal instrumento de fiscalização. Propõe-se, assim, que as referidas verificações sejam feitas por meio de entrevistas ao gestores e de análise de documentos que evidenciem os depoimentos obtidos. Não obstante, o prazo inicialmente proposto para o Plano de Fiscalização 2003.2 poderá ser aumentado em virtude da investigação dessas questões.

143. Especificamente quanto ao monitoramento das ações de alfabetização no Programa Educação de Jovens e Adultos, propõe-se que tal fiscalização, com o novo escopo incluindo as questões supra relacionadas, estenda-se à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, em função de eventuais mudanças administrativas, orçamentárias e operacionais ocorridas no Programa após a auditoria.

III.1.5 Fiscalizações já realizadas, sem previsão de monitoramento na proposta do Plano de Fiscalização do 2º semestre de 2003

144. Para as auditorias listadas na tabela a seguir, verificou-se que não estão previstos monitoramentos na proposta do Plano de Fiscalização do 2º semestre de 2003.

Fiscalizações sem previsão de monitoramento para o Plano de Fiscalização 2003.2

<i>Unidade</i>	<i>Macro - Ação do Fome Zero</i>	<i>Fiscalização</i>
4ª SECEX	<i>Fiscalização de alimentos e estabelecimentos</i>	<i>Levantamento de auditoria na ANVISA para aplicação de metodologia de análise de risco e identificação de temas de auditoria.</i>
5ª SECEX	<i>Fortalecimento da agricultura familiar</i>	<i>Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (Decisão nº 498/2002 - Plenário TC 011.846/2000-1)</i>

6ª SECEX	Alimentação escolar	Auditoria Integrada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, com o objetivo de avaliar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e a sistemática de controle nele implementada (Acórdão 158/2003 - Plenário TC 006.440/2002-1)
4ª SECEX	Bolsa criança - cidadã (PETI)	Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Decisão nº 414/2002 - Plenário TC 013.002/2001-0)

145. Considerando a relevância da ação de fortalecimento da agricultura familiar no âmbito do Fome Zero, entende-se pertinente que a 5ª Secex faça o monitoramento da implementação das recomendações dirigidas especialmente à Secretaria de Agricultura do MDA e à Embrapa, verificando a oportunidade e a conveniência de se acrescentar a este objetivo as questões listadas no item 141.

146. Considerando também a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar no âmbito do Fome Zero, entende-se pertinente que a 6ª Secex faça o monitoramento da implementação das recomendações dirigidas ao FNDE, verificando a oportunidade e a conveniência de se acrescentar a este objetivo essas mesmas questões.

147. A 4ª SECEX realizou, no exercício de 2002, o primeiro monitoramento para acompanhamento da evolução do desempenho do PETI e da implementação das recomendações contidas na Decisão Plenária nº 414/2002. Atualmente, encontra-se em curso o segundo monitoramento do programa. Também considerando a sua relevância no âmbito do Fome Zero, propõe-se que a 4ª SECEX verifique a conveniência e oportunidade de se incluir no terceiro monitoramento do programa as questões listadas no item 141.

148. No TC 005.270/2002-5, relativo a levantamento de auditoria na ANVISA com o objetivo de identificar os riscos e as principais ações a serem realizadas pelo TCU naquela entidade, foram abordados os aspectos referentes à fiscalização de alimentos e estabelecimentos. No trabalho, foram identificadas as áreas cuja operação está satisfatória e as áreas de risco onde foram propostas ações do Tribunal, pelo que não será encaminhada proposta adicional sobre o tema na ocasião do presente levantamento.

### III.1.6 Macro áreas com fiscalizações propostas para o 2º semestre de 2003

149. Também a partir do Sistema Fiscalis, verificou-se estarem programadas, para o 2º semestre deste ano, as seguintes **auditorias** em programas/ações relacionadas com o combate à fome e à insegurança alimentar:

Auditorias propostas para o Plano de Fiscalização 2003.2 relacionadas com o combate à fome e à insegurança alimentar:

Unidade	Macro - Ação do Fome Zero	Objetivo
SEPROG	Reforma agrária	Auditoria de Natureza Operacional no Programa Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos, com o objetivo de avaliar o citado programa
	Habitação Popular	Auditoria de Natureza Operacional no Programa Morar Melhor, com o objetivo de avaliar o desempenho do citado programa
	Bolsa Agente Jovem	Auditoria de Natureza Operacional no Programa Brasil Jovem, com o objetivo de avaliar o citado programa

150. Também considerando a necessidade de otimização de recursos por parte deste Tribunal na realização das ações de fiscalização, propõe-se que as Secretarias responsáveis verifiquem a conveniência e oportunidade de se incluir nas auditorias já programadas as mesmas questões listadas no item 141.

151. Saliente-se que, para inclusão dessas questões nas auditorias programadas, também poderá haver necessidade de ajuste no escopo e do tempo necessário para execução.

### III.1.7 Macro áreas sem fiscalizações propostas para o 2º semestre de 2003

152. Dentre as macro-ações relacionadas no item 122, esta equipe entendeu pertinente recomendar, por questões de priorização, que o TCU realize fiscalizações nas quinze primeiras. Excluindo-se as fiscalizações propostas nas Seções III.1.1 a III.1.6 supra, restaram ainda sete macro-ações sem nenhuma fiscalização já realizada ou com proposta de realização. Dessa forma, propõe-se determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de propor a inclusão, em futuros

Planos de Fiscalização, de fiscalizações relativas a tais macro-ações, relacionadas por ordem de prioridade:

(1º.)Garantia-safra
(2º.)Primeiro emprego
(3º.)Construção de cisternas
(4º.)Banco de Alimentos
(5º.)Compra de alimentos da agricultura familiar
(6º.)Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

### III.2 Recomendações

153. Da análise de risco efetuada no Programa Fome Zero, algumas medidas podem ser recomendadas desde logo pelo TCU. Tais recomendações foram detalhadas ao longo do Capítulo II e encontram-se resumidas a seguir:

#### **Recomendações ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome:**

- estudar mecanismos que promovam a maximização da utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

- dar maior publicidade ao conceito de segurança alimentar e nutricional, incluindo os aspectos de quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação.

#### **Recomendação à Casa Civil da Presidência da República:**

- criar uma câmara de políticas públicas específica do Fome Zero, de caráter deliberativo, com o intuito de aprimorar a articulação entre os Ministérios que conduzem ações relativas ao combate à fome.

#### **Recomendações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:**

- identificar, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e ações correspondentes que visam contribuir para o atingimento do objetivo primordial do Programa Fome Zero, assim entendido como garantir a segurança alimentar da população brasileira, sobretudo daquela notadamente mais carente e em situação de exclusão social..

### IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, **propondo**:

i.a realização, pela Segecex, por meio de suas Unidades Técnicas, no final do segundo semestre de 2003, de **levantamento** em quatro municípios brasileiros contemplados pelo programa Cartão Alimentação, sendo dois indicados pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome por boas práticas e dois selecionados pela Segecex por critério de risco, com o objetivo de avaliar a operação e a conformidade das **ações governamentais de transferência de renda**, quais sejam: Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Bolsa Agente Jovem, analisando, inclusive, os seguintes aspectos:

a) conformidade da formatação dos Comitês Gestores Locais com as recomendações do Governo Federal;

b) atuação dos conselhos locais no controle social referente às ações, especialmente no monitoramento e na fiscalização da base de dados do Cadastro Único e na inclusão e exclusão de famílias nos programas;

c) atuação da Prefeitura na operação das ações, especialmente a possibilidade de ingerência política sobre o cadastramento;

d) cumprimento das contrapartidas exigidas por parte da prefeitura e dos beneficiários;

e) efetividade do cadastro e do processo de seleção de famílias beneficiadas;

f) conformidade do processo de distribuição de cartões e senhas para os beneficiários;

II. Autorizar a Segecex a elaborar sistemática visando o **acompanhamento** do Programa Fome Zero, a partir de 2004, tomando por base as definições a serem extraídas da legislação orçamentária

a ser aprovada (Plano Plurianual 2004/2007, leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentárias Anuais do mesmo período), indicando a(s) Unidade(s) Técnica(s) participante(s), o qual terá como objetivos, dentre outros:

a) manter atualizada a documentação referente ao programa;

b) consolidar informações de fiscalizações do TCU relativas ao programa;

c) monitorar implementação das recomendações propostas por este relatório;

d) acompanhar a execução financeira do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, especialmente com o objetivo de averiguar a adequação das ações que dele recebem recursos com os princípios estabelecidos pelo Decreto nº 4.564, de 01.01.2003, e o de avaliar a necessidade de se realizar um acompanhamento sistemático da aplicação destes recursos;

e) acompanhar a parceria firmada entre o MESA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, as Corregedorias Estaduais de Justiça e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, com o objetivo de agilizar a obtenção da certidão de nascimento aos beneficiários do Cartão Alimentação;

f) representar ao TCU sobre supervenientes irregularidades no âmbito do programa;

g) acompanhar as ações de outros órgãos de controle referentes ao programa, incluindo as ações realizadas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR), Controladoria Geral da União e Procuradoria Geral da República;

h) recomendar novas fiscalizações no Programa;

iii.a inclusão pela Seprog, na fiscalização a ser efetuada no segundo semestre de 2003, destinada a avaliar a concepção lógica, adequação, consistência dos objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho do Programa Fome Zero, da atividade de revisão da classificação apresentada na tabela constante do Anexo III do presente trabalho;

iv.a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa Saúde da Família (que terá como objetivo verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 649/2002 - Plenário, proferida no TC 012.653/2001-8), das seguintes questões para verificação:

iv.1 Tem ocorrido maior priorização do programa/ação em função do Programa Fome Zero? (Sugere-se verificar se houve maior aporte de recursos, priorização de municípios ou de determinado grupo de beneficiários).

v.1 De que maneira o órgão/entidade encarregado por este programa ou ação tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA? (Sugere-se verificar, junto aos gestores do órgão/entidade, a realização de reuniões e a edição de normativos conjuntos e, ainda, a celebração de convênios e outros instrumentos, estabelecendo parcerias entre os órgãos);

vi.1 De que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, especialmente em relação à garantia da regularidade no acesso à alimentação, por meio de ações estruturantes?

v.a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (que terá como objetivo verificar a implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 309/2003 - Plenário, proferido no TC 005.084/2002-0), das questões contidas no item iv;

vi.a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 6ª Secex no Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária (que terá como objetivo verificar a implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 93/2003 - Plenário, proferido no TC 015.608/2002-0), das questões contidas no item iv, estendendo-se este monitoramento à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, em função de mudanças administrativas, orçamentárias e operacionais ocorridas no programa após a realização da Auditoria Operacional pelo TCU;

vii.a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela Seprog no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego (que terá como objetivo verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 654/2002 - Plenário, proferida no TC 016.239/2000-7), das questões contidas no item iv;

viii.a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela Seprog no Programa Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN (que terá como objetivo verificar a implementação das

recomendações contidas na Decisão nº 318/2001 - Plenário, proferida no TC 012.774/2000-5), das questões contidas no item iv, em relação ao Programa Bolsa-Alimentação;

ix.a realização, pela 5ª Secex, de monitoramento da implementação das recomendações contidas na Decisão Plenária nº 498/2002 (TC 011.846/2000-1) dirigidas especialmente à Secretaria de Agricultura do Ministério do Desenvolvimento Agrário e à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, acrescentando-se a este objetivo as questões contidas no item iv para verificação;

x.a realização, pela 6ª Secex, de monitoramento da implementação das recomendações dirigidas ao FNDE contidas no Acórdão 158/2003 - Plenário (TC 006.440/2002-1), acrescentando-se a este objetivo as questões contidas no item iv para verificação;

xi.a inclusão, no terceiro monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, das questões contidas no item iv para verificação;

xii.a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos, das questões contidas no item iv para verificação;

xiii.a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Morar Melhor, das questões contidas no item iv para verificação;

xiv.a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Brasil Jovem, das questões contidas no item iv para verificação;

xv.determinar à Segecex que oriente as Unidades Técnicas que encaminhem, ao grupo responsável pelo acompanhamento de que trata o item ii **supra**, os relatórios de fiscalizações relacionadas com o Programa Fome Zero;

xvi.determinar à 4ª Secex que encaminhe, ao grupo responsável pelo acompanhamento de que trata o item ii **supra**, cópia dos relatórios dos monitoramentos decorrentes do TC 014.459/2002-8 (Acórdão 240/2003 - Plenário), para que sejam anexados ao processo de acompanhamento do Programa Fome Zero;

xvii.determinar à Segecex que, na elaboração dos próximos planos de fiscalização, verifique a conveniência e a oportunidade da realização de trabalhos de fiscalização nas demais ações de governo apontadas dentre as principais na consecução dos objetivos do Programa Fome Zero, quais sejam: Garantia-Safra, Banco de Alimentos, Construção de Cisternas, Compra de Alimentos da Agricultura Familiar, Programa Primeiro Emprego e Programa Economia Solidária em Desenvolvimento;

xviii.recomendar:

a.1)ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome que:

- estude mecanismos que promovam a maximização da utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, caso se mantenha o baixo índice percentual da aplicação dos recursos;

- dê maior publicidade ao conceito de segurança alimentar e nutricional, incluindo os aspectos de quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação, com vistas a reforçar que a concepção do Programa Fome Zero abrange tanto os aspectos emergenciais como os aspectos estruturais;

b.1)à Casa Civil da Presidência da República que:

- crie uma câmara de políticas públicas específica do Programa Fome Zero, de caráter deliberativo, com o intuito de aprimorar a articulação entre os Ministérios que conduzem ações relativas ao combate à fome, sem prejuízo das atribuições atualmente delegadas ao Consea;

c.1)ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- identifique, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e ações correspondentes que visam contribuir para o atingimento do objetivo primordial do Programa Fome Zero, assim entendido como garantir a segurança alimentar da população brasileira, sobretudo daquela notadamente mais carente e em situação de exclusão social;

xix.determinar ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome que informe ao Tribunal, no prazo de 30 dias a contar da ciência da deliberação, os mecanismos adotados

ou a serem adotados para maximização da utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;

*xx.remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Levantamento, aos ministros de Estado de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Planejamento, Orçamento e Gestão; Educação; Saúde; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Abastecimento e Pecuária; e Trabalho e Emprego; à Ministra de Estado de Assistência Social; ao Ministro-Chefe da Casa Civil; aos presidentes das comissões de Educação; Assuntos Sociais; e Fiscalização e Controle, do Senado Federal; aos presidentes das comissões de Educação, Cultura e Desporto; Seguridade Social e Família; Agricultura e Política Rural; Trabalho, Administração e Serviço Público; e Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Caixa Econômica Federal; ao Secretário Federal de Controle Interno da Corregedoria Geral da União; ao Secretário de Controle Interno da Presidência da República; e ao Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.”*

5. A proposta de encaminhamento foi aprovada pelo Diretor e pelo Secretário da Adfis.

É o Relatório.

## VOTO

Em exame levantamento de auditoria realizado em atendimento ao Acórdão 381/2003 - Plenário, para definir a formatação a ser dada pelo Tribunal ao acompanhamento do Programa Fome Zero.

2. Como se sabe, o Programa tem sido apresentado como a principal iniciativa do atual governo na área social. Compõe-se de um conjunto de ações lideradas pelo governo federal com o objetivo de garantir aos brasileiros o acesso a uma alimentação digna, com regularidade, quantidade e qualidade adequadas. As iniciativas previstas envolvem as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade.

3. Passo a comentar alguns pontos do alentado relatório apresentado pela equipe de auditoria composta por ACEs da Adfis, 6ª Secex e Seprog, cuja qualidade, abrangência e profundidade desde já enalteço.

4. Entre os aspectos conceituais, chamou-me a atenção o fato de o governo ainda não ter definido com precisão “linha de pobreza”. Essa definição é de fundamental importância para a delimitação precisa do público-alvo do Fome Zero, sendo, portanto, indispensável para seu êxito. Conquanto já haja grupo constituído pelo MESA trabalhando nessa definição, considero importante que o Tribunal acompanhe de perto as atividades que vêm sendo desenvolvidas, examinando a compatibilidade da conceituação proposta com os objetivos do Programa. Assim, proponho a inclusão de tópico a esse respeito na fiscalização a ser realizada pela Seprog no semestre em curso.

5. Com relação às áreas de risco do Programa, a equipe destaca as seguintes: articulação do MESA com os demais órgãos do poder público federal e outros que coordenam ações necessárias ao seu êxito; participação dos agentes locais na execução das atividades relativas ao Programa, bem como o controle dessa participação por parte do MESA; riscos inerentes ao Cadastro Único do Governo para seleção de participantes dos programas sociais e as ações dos diversos ministérios que fazem parte do conjunto de ações do Fome Zero.

6. Entre esses riscos, preocupa-me sobremaneira a articulação entre os diversos participantes do Programa. Tendo sido concebido como uma espécie de “programa guarda-chuva”, que congrega diversos outros programas e ações do governo, nos três níveis, e a sociedade civil, a coordenação do conjunto de iniciativas do Programa - as quais, como já mencionei, não se resumem à ação emergencial, mas compreendem também a promoção de melhorias na condição de vida dos beneficiários - assume extraordinária importância. Dessa forma, parece-me de todo apropriado que o Tribunal, ao acompanhar o Programa, dê especial atenção a esse ponto, monitorando a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pela mobilização da sociedade civil, e do próprio MESA, a quem compete promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais e municipais. Com esse objetivo, proponho a inclusão de item específico na sistemática de acompanhamento do Programa a ser realizada pela Segecex.



7. Também nesse contexto está inserida a recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que estude a possibilidade de criar uma câmara de políticas públicas exclusiva do Fome Zero, visando aprimorar a coordenação entre as ações dos Ministérios no combate à fome.

8. Especificamente no que se refere à forma de atuação do TCU no acompanhamento do Programa, estou de acordo, no essencial, com as propostas formuladas. É preciso ter em mente, no entanto, que a auditoria a ser realizada pela Seprog, tão logo seja divulgada a configuração final do Fome Zero, conforme item 9.1.3 do Acórdão 381/2003, poderá produzir modificações substanciais no modelo ora proposto, que deverá ter flexibilidade suficiente para acompanhar a evolução do próprio Programa e do conhecimento do TCU sobre ele. Outro fator que deverá redundar em mudanças no esquema de fiscalização proposto é a definição do Plano Plurianual 2004-2007, atualmente em discussão no Congresso Nacional.

9. Creio, também, que o levantamento de auditoria nas ações governamentais de transferência de renda, a ser executado em quatro municípios selecionados, conforme proposta das Unidades Técnicas, deve ser encarado como uma experiência piloto, da qual devem decorrer propostas abrangentes de fiscalização dessas ações. Se a ótica não for esta, seria improdutivo restringir a auditoria a um número tão reduzido de municípios.

10. Embora seja este um levantamento de auditoria destinado a conhecer o Programa Fome Zero e a definir de que modo será fiscalizado pelo TCU, foi possível identificar, desde já, algumas oportunidades de melhoria. Sobressai a constatação de que o Governo vem dando maior destaque ao emergencial do Programa do que à sua vertente estrutural. Com efeito, a concepção do Programa envolve tanto ações assistenciais de curto prazo, como aquelas destinadas a aumentar a inclusão social, como a geração de emprego e renda. A esse propósito, a equipe propõe recomendar ao MESA que dê maior publicidade ao conceito de segurança alimentar e nutricional, como forma de destacar a vertente mais transformadora do Programa. Tenho dúvidas se esse seria o melhor caminho, já que o conceito de segurança alimentar, além de apresentar variações significativas conforme o autor a que se recorra, é de conhecimento restrito. Parece-me que o mais acertado seria recomendar ao MESA que divulgasse com igual ênfase as duas vertentes do Programa, deixando ao Ministério a decisão sobre como fazê-lo.

11. Constatou-se, igualmente, um baixo índice de aplicação dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o que me parece inaceitável em um fundo dessa natureza. Assim, estou de acordo com a recomendação objetivando a maximização da aplicação dos recursos disponíveis.

12. Por fim, gostaria de registrar que o alerta que fiz ao relatar o TC 002.084/2003-4 (Solicitação do Ministro José Graziano para que o Tribunal acompanhasse os programas de combate à fome do governo), no sentido de que o TCU não é co-gestor do Programa, devendo sua atuação ser de natureza fiscalizatória e cooperativa, encontra-se plenamente refletido nas propostas ora apresentadas. O trabalho, do modo como vem sendo estruturado, nitidamente se harmoniza com as atribuições constitucionais e legais do TCU, sem representar ingerência nas atividades que cabem ao gestor público.

Ante o exposto, acolho, com os ajustes mencionados, as propostas das Unidades Técnicas e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 06 de agosto de 2003.

**MARCOS VINÍCIOS VILAÇA**

Ministro-Relator

### **ACÓRDÃO 1046/2003 - PLENÁRIO - TCU**

1. Processo nº TC 006.944/2003-6
2. Grupo I, Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Órgão: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)
4. Responsável: Ministro de Estado José Graziano da Silva

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Adfis, Seprog e 6ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e nos demais órgãos e entidades envolvidos na execução de ações do Programa Fome Zero, em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 381/2003 - Plenário.

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

9.1 - autorizar a realização, pela Segecex, por meio de suas Unidades Técnicas, no final do segundo semestre de 2003, de levantamento de auditoria em quatro municípios brasileiros contemplados pelo programa Cartão Alimentação, dois indicados pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome por boas práticas e dois selecionados pela Segecex por critério de risco, com o objetivo de avaliar a operação e a conformidade das ações governamentais de transferência de renda, quais sejam: Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Bolsa Agente Jovem, analisando, entre outros, os seguintes aspectos:

9.1.1 - conformidade da formatação dos Comitês Gestores Locais com as recomendações do Governo Federal;

9.1.2 - atuação dos conselhos locais no controle social referente às ações, especialmente no monitoramento e na fiscalização da base de dados do Cadastro Único e na inclusão e exclusão de famílias nos programas;

9.1.3 - atuação da Prefeitura na operação das ações, especialmente a possibilidade de ingerência política sobre o cadastramento;

9.1.4 - cumprimento das contrapartidas exigidas por parte da prefeitura e dos beneficiários;

9.1.5 - efetividade do cadastro e do processo de seleção de famílias beneficiadas;

9.1.6 - conformidade do processo de distribuição de cartões e senhas para os beneficiários;

9.2 - autorizar a Segecex a elaborar sistemática visando o acompanhamento do Programa Fome Zero, a partir de 2004, tomando por base as definições a serem extraídas da legislação orçamentária a ser aprovada (Plano Plurianual 2004/2007, leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentárias Anuais do mesmo período), indicando a(s) Unidade(s) Técnica(s) participante(s), o qual terá como objetivos, entre outros:

9.2.1 - manter atualizada a documentação referente ao programa;

9.2.2 - consolidar informações de fiscalizações do TCU relativas ao programa;

9.2.3 - monitorar a implementação das recomendações propostas neste relatório;

9.2.4 - monitorar a atuação do MESA e do Consea, quanto à promoção da articulação entre governo e sociedade civil, no que diz respeito ao Programa Fome Zero;

9.2.5 - acompanhar a execução financeira do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, especialmente com o objetivo de averiguar a adequação das ações que dele recebem recursos com os princípios estabelecidos pelo Decreto nº 4.564, de 01.01.2003, e o de avaliar a necessidade de se realizar um acompanhamento sistemático da aplicação destes recursos;

9.2.6 - acompanhar a parceria firmada entre o MESA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, as Corregedorias Estaduais de Justiça e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais, com o objetivo de agilizar a obtenção da certidão de nascimento aos beneficiários do Cartão Alimentação;

9.2.7 - representar ao TCU sobre supervenientes irregularidades no âmbito do programa;

9.2.8 - acompanhar as ações de outros órgãos de controle referentes ao programa, incluindo as ações realizadas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR), Controladoria Geral da União e Procuradoria Geral da República;

9.2.9 - propor novas fiscalizações no Programa;

9.3 - determinar a inclusão, pela Seprog, na fiscalização a ser efetuada no segundo semestre de 2003, destinada a avaliar a concepção lógica, adequação, consistência dos objetivos, ações, metas e indicadores de desempenho do Programa Fome Zero, da atividade de revisão da classificação apresentada na tabela constante do Anexo III do presente trabalho, bem assim de análise acerca da definição de linha de pobreza adotada pelo governo federal e de sua compatibilidade com os objetivos do Programa Fome Zero;

9.4 - determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa Saúde da Família (que terá como objetivo verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 649/2002 - Plenário, proferida no TC 012.653/2001-8), das seguintes questões para verificação:

9.4.1 - tem ocorrido maior priorização do programa/ação em função do Programa Fome Zero? (Sugere-se verificar se houve maior aporte de recursos, priorização de municípios ou de determinado grupo de beneficiários);

9.4.2 - de que maneira o órgão/entidade encarregado por este programa ou ação tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA? (Sugere-se verificar, junto aos gestores do órgão/entidade, a realização de reuniões e a edição de normativos conjuntos e, ainda, a celebração de convênios e outros instrumentos, estabelecendo parcerias entre os órgãos);

9.4.3 - de que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, especialmente em relação à garantia da regularidade no acesso à alimentação, por meio de ações estruturantes?

9.5 - determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (que terá como objetivo verificar a implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 309/2003 - Plenário, proferido no TC 005.084/2002-0), das questões contidas no Item 9.4;

9.6 - determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 6ª Secex no Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária (que terá como objetivo verificar a implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 93/2003 - Plenário, proferido no TC 015.608/2002-0), das questões contidas no item 9.4, estendendo-se este monitoramento à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, em função de mudanças administrativas, orçamentárias e operacionais ocorridas no programa após a realização da Auditoria Operacional pelo TCU;

9.7 - determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela Seprog no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego (que terá como objetivo verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 654/2002 - Plenário, proferida no TC 016.239/2000-7), das questões contidas no Item 9.4;

9.8 - determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela Seprog no Programa Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais - ICCN (que terá como objetivo verificar a implementação das recomendações contidas na Decisão nº 318/2001 - Plenário, proferida no TC 012.774/2000-5), das questões contidas no item 9.4, em relação ao Programa Bolsa-Alimentação;

9.9 - determinar a realização, pela 5ª Secex, de monitoramento da implementação das recomendações contidas na Decisão Plenária nº 498/2002 (TC 011.846/2000-1) dirigidas especialmente à Secretaria de Agricultura do Ministério do Desenvolvimento Agrário e à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, acrescentando-se a este objetivo as questões contidas no item 9.4, para verificação;

9.10 - determinar a realização, pela 6ª Secex, de monitoramento da implementação das recomendações dirigidas ao FNDE contidas no Acórdão 158/2003 - Plenário (TC 006.440/2002-1), acrescentando-se a este objetivo as questões contidas no item 9.4, para verificação;

9.11 - determinar a inclusão, no terceiro monitoramento a ser realizado pela 4ª Secex no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, das questões contidas no item 9.4, para verificação;

9.12 - determinar a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos, das questões contidas no item 9.4, para verificação;

9.13 - determinar a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Morar Melhor, das questões contidas no Item 9.4, para verificação;

9.14 - determinar a inclusão, na Auditoria de Natureza Operacional a ser realizada pela Seprog no Programa Brasil Jovem, das questões contidas no item 9.4, para verificação;

9.15 - determinar à Segecex que oriente as Unidades Técnicas que encaminhem, ao grupo responsável pelo acompanhamento de que trata o Item 9.2 acima, os relatórios de fiscalizações relacionadas com o Programa Fome Zero;

9.16 - determinar à 4ª Secex que encaminhe, ao grupo responsável pelo acompanhamento de que trata o Item 9.2 acima, cópia dos relatórios dos monitoramentos decorrentes do TC 014.459/2002-8 (Acórdão 240/2003 - Plenário), para que sejam anexados ao processo de acompanhamento do Programa Fome Zero;

9.17 - determinar à Segecex que, na elaboração dos próximos planos de fiscalização, verifique a conveniência e a oportunidade da realização de trabalhos de fiscalização nas demais ações de governo apontadas dentre as principais na consecução dos objetivos do Programa Fome Zero, quais sejam: Garantia-Safra, Banco de Alimentos, Construção de Cisternas, Compra de Alimentos da Agricultura Familiar, Programa Primeiro Emprego e Programa Economia Solidária em Desenvolvimento;

9.18 - recomendar:

9.18.1 - ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome que:

9.18.1.1 - estude mecanismos que promovam a maximização da utilização dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, caso se mantenha o baixo índice percentual da aplicação dos recursos;

9.18.1.2 - envie esforços no sentido de divulgar que a concepção do Programa Fome Zero abrange tanto aspectos emergenciais como aspectos estruturais;

9.18.2 - à Casa Civil da Presidência da República que:

9.18.2.1 - estude a possibilidade de criar uma câmara de políticas públicas específica do Programa Fome Zero, de caráter deliberativo, com o intuito de aprimorar a articulação entre os Ministérios que conduzem ações relativas ao combate à fome, sem prejuízo das atribuições atualmente delegadas ao Consea;

9.18.3 - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.18.3.1 - identifique, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e ações correspondentes que visam contribuir para o atingimento do objetivo primordial do Programa Fome Zero, assim entendido como garantir a segurança alimentar da população brasileira, sobretudo daquela notadamente mais carente e em situação de exclusão social;

9.19 - remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, e de cópia do Relatório de Levantamento de Auditoria, aos Ministros de Estado de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Planejamento, Orçamento e Gestão, Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Abastecimento e Pecuária e Trabalho e Emprego; à Ministra de Estado de Assistência Social; ao Ministro-Chefe da Casa Civil; aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; aos presidentes das comissões de Educação, Assuntos Sociais e Fiscalização e Controle, do Senado Federal; aos presidentes das comissões de Educação, Cultura e Desporto, Seguridade Social e Família, Agricultura e Política Rural, Trabalho, Administração e Serviço Público, e Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Caixa Econômica Federal; ao Secretário Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União; ao Secretário de Controle Interno da Presidência da República; e ao Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

9.20 - arquivar o presente processo.

## **10. Ata nº 30/2003 - Plenário**

11. Data da Sessão: 6/8/2003 - Ordinária

12. Especificação do **quorum**:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler

12.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

**VALMIR CAMPELO**

Presidente

**MARCOS VINÍCIOS VILAÇA**

Ministro-Relator

Fui presente:

**LUCAS ROCHA FURTADO**

Procurador-Geral