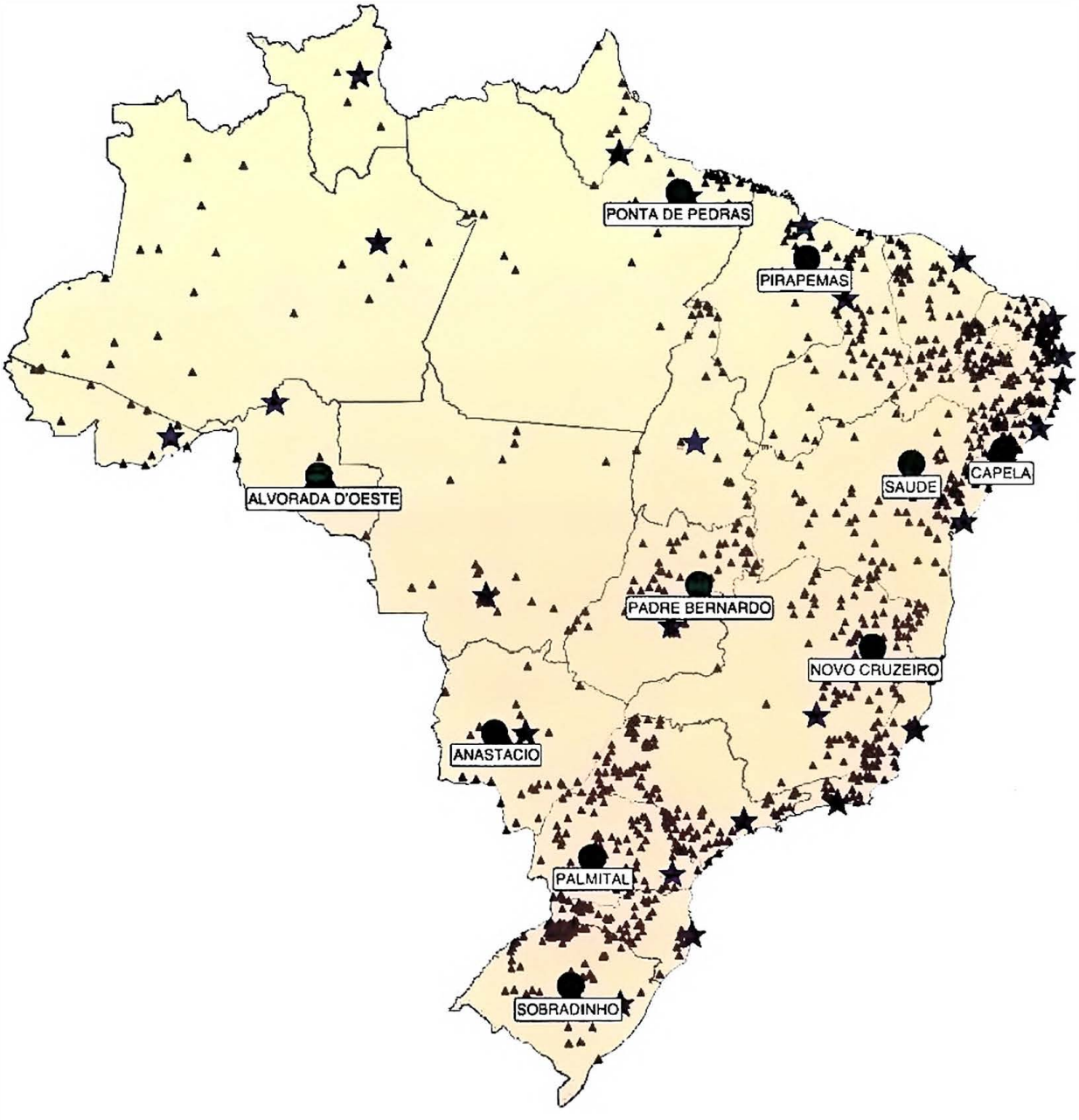
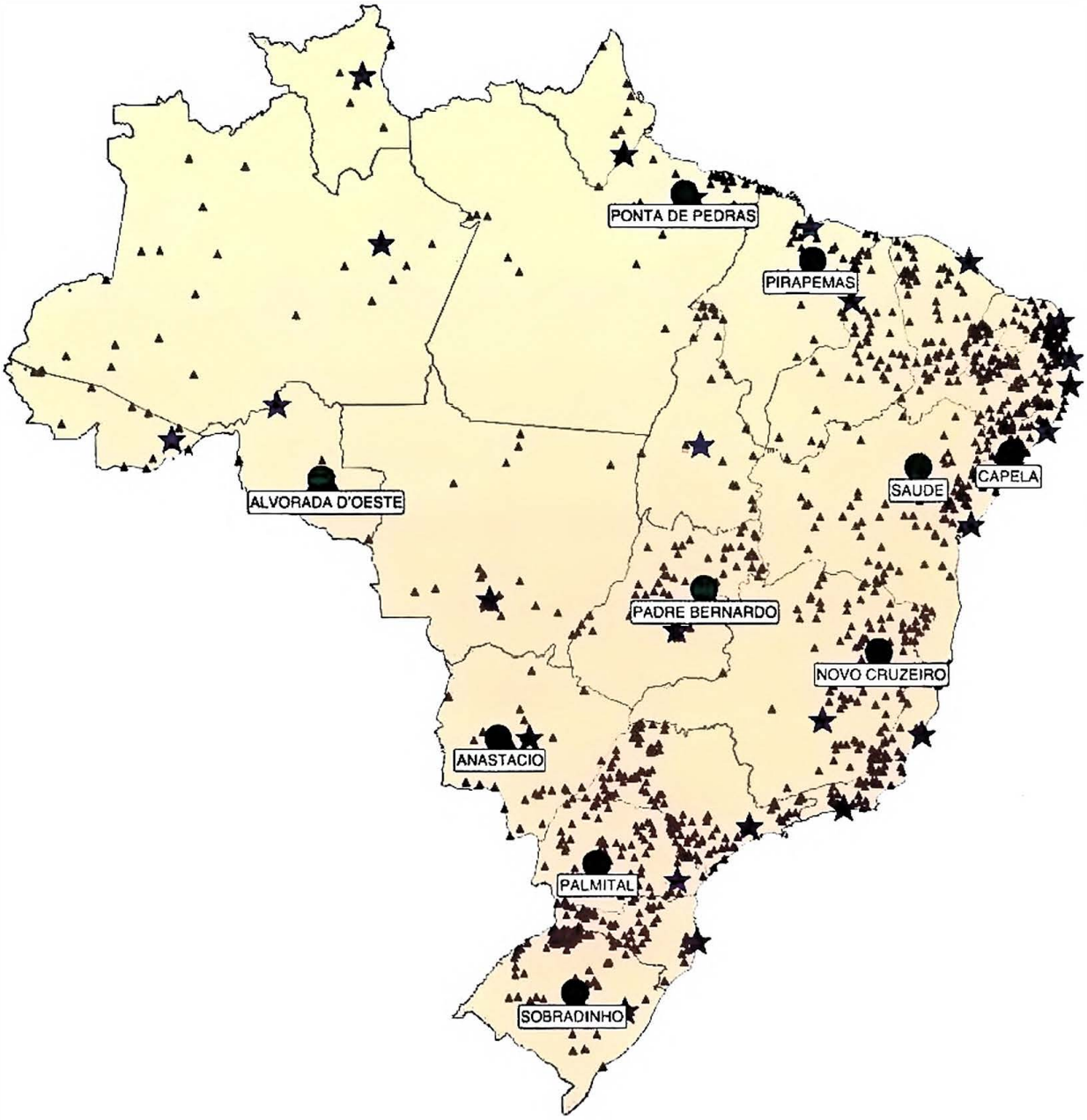


AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

1. Síntese da Avaliação

IBAM ipea PNUD



AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

1. Síntese da Avaliação

IBAM ipea PNUD

AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Volume 1 - Síntese da Avaliação

Gestores

Murilo Lôbo
Diretor de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA

Paulo Timm
Superintendente de Organização e Gestão do IBAM

Coordenação Geral

Heliana Marinho
Assessora da Superintendência de Organização e Gestão do IBAM

Equipe Técnica - IBAM

Heliana Marinho
Arquiteta, Mestre em Administração Pública

Consultores

Cristina Lontra Nacif
Arquiteta, Mestre em Geografia, Mestre em História Social da Cultura
Denise Duque Estrada
Socióloga, Mestre em Sociologia
Vitória Vellozo
Assistente Social, Mestre em Saúde Pública, Doutoranda em Saúde Pública

Pesquisadores

Aloísio Lopes Pereira Melo
Engenheiro Agrônomo, Mestrando em Desenvolvimento e Agricultura
Ana Paula Gil de Lima
Sanitarista, Mestranda em Saúde Pública
Celestina Elizabeth G. Loyola
Advogada e Historiadora
Cláudia Presoto
Historiadora, Mestranda em Administração Pública
Dayse Santos Aguiar
Psicóloga, Mestranda em Saúde Pública
Eloisa Von Halle
Socióloga , Mestranda em Planejamento Urbano e Regional
Jacob Augusto Santos Portela
Cientista Social, Mestre em Ciência Política
Marcelo Costa da Silva
Cientista Social, Historiador, Mestrando em Sociologia
Mário Sérgio Natal Ferreira
Arquiteto, Mestrando em Planejamento Urbano e Regional
Verônica Ferreira Machado
Socióloga, Mestranda em Planejamento Urbano e Regional

Interlocução Técnica - DICOD - IPEA

Enid Rocha Andrade da Silva
Assessora da DICOD/IPEA

Nathalie Beghin
Assessora da DICOD/IPEA

Equipe de Apoio - IBAM

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Revisão
Isabel Newlands

Editoração Eletrônica
Dulce Cardoso Cruz / Cláudia Ajúz

Mapas Georreferenciados
Evanelza Mesquita Sabino
Marcos de Moraes Villela
Romay Conde

Trabalho realizado com recursos do Banco Mundial (IDF GRANT nº 28.582) e operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD em maio de 1998

Sumário

Apresentação 7

Introdução 9

Metodologia 11

Antecedentes 15

Implementação da Estratégia 17

1. O Desenho Institucional 17

2. A Rede de Organizações 18

3. A Agenda Básica e as Ações Convergentes 19

Avaliação da Implementação dos Programas nos Municípios 25

1. Matriz Geral de Resultados por Área e Programa da Agenda Básica 25

Considerações Finais 37

1. Pontos Fortes 37

2. Oportunidades de Melhorias 37

Bibliografia Consultada 41

Anexo

Matriz Síntese de Resultados por Área 45

Lista de Siglas 53

Apresentação

O trabalho ora divulgado contém os resultados de uma primeira avaliação da estratégia da Comunidade Solidária realizada a partir de informações coletadas diretamente em um grupo de Municípios beneficiados.

A avaliação, executada pelo IBAM, teve a iniciativa da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, o apoio técnico e operacional do IPEA e a colaboração financeira do Banco Mundial e do PNUD. Ela constitui uma primeira etapa de um processo de avaliação que se pretende tenha continuidade, não só para ampliar o número de Municípios pesquisados, mas também para verificar o efeito do tempo na consolidação de uma estratégia inovadora de parceria e de integração das ações voltadas para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Embora o número de casos até agora examinados seja relativamente pequeno, o fato de a pesquisa ter apontado para inúmeros aspectos positivos, observados, é bom que se diga, em tão pouco espaço de tempo e em pequenos Municípios, onde as condições para um bom gerenciamento de programas são mais precárias, é um indicador relevante dos ganhos que podem ser obtidos mediante o fortalecimento de mecanismos que reforcem a gestão solidária de programas sociais.

A segunda etapa desse esforço de avaliação já está sendo posta em marcha. Em breve estaremos em condição de oferecer uma visão ampliada e mais abrangente das mudanças provocadas com a implementação da estratégia da Comunidade Solidária em bolsões de pobreza do país.

Fernando Rezende
Presidente do IPEA

Introdução

Este projeto decorre de contrato de prestação de assistência técnica, firmado entre o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o BIRD - Banco Mundial e o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para a avaliação da implementação da Estratégia Comunidade Solidária e a elaboração de um manual de avaliação.

Os produtos desse contrato foram organizados em três volumes distintos: (1) Síntese da Avaliação; (2) Gestão de Políticas Públicas: os Municípios e a Agenda Básica da Comunidade Solidária e (3) Manual de Metodologia de Avaliação.

O primeiro volume, aqui apresentado, é constituído de quatro partes fundamentais e contém a síntese dos resultados da avaliação realizada pelo IBAM de janeiro de 1997 a abril de 1998.

Após a descrição da metodologia utilizada, na primeira parte do documento são tecidas algumas considerações sobre políticas públicas e os desafios de avaliação da Comunidade Solidária, enquanto uma nova estratégia do Governo Federal para o combate à fome, à miséria e à exclusão social.

Na segunda parte são explorados os novos paradigmas da implementação de políticas sociais no Brasil, apoiados em estruturas de articulação e coordenação de programas. Dessa forma, são apresentados os pressupostos da Agenda Básica da Comunidade Solidária, constituída de um conjunto de programas direcionados para Municípios carentes, com elevada incidência de pobreza.

Entre esses Municípios, foram selecionados pelo IPEA alguns dos que apresentaram, no momento, cobertura mínima de 10 programas da Agenda Básica, sendo fundamental verificar se os programas estavam efetivamente chegando aos Municípios, bem como suas condições de gestão.

Na terceira parte são resumidos e sistematizados, em forma de matriz, os principais resultados da avaliação realizada, apresentando, por área temática da Agenda Básica, a situação de funcionamento e visibilidade dos programas, as ações integradas, os resultados alcançados, as dificuldades e as sugestões de melhorias, apontados pelos atores entrevistados nos diversos Municípios. Convém ressaltar que cada Município, na época da avaliação, contava em média com 14 programas, sendo avaliados, portanto, no âmbito deste trabalho, cerca de 140 programas.

Finalmente, como considerações finais, são apresentados os principais pontos fortes identificados na implementação da Comunidade Solidária e apontadas as oportunidades de melhorias, em busca de maior qualidade na gestão.

Cabe ressaltar que este trabalho jamais poderia ter sido realizado sem a colaboração dos interlocutores estaduais da Comunidade Solidária e a participação, como entrevistados, de diversos agentes públicos e da sociedade organizada na esfera municipal.

Metodologia

A metodologia utilizada para a realização deste estudo buscou contemplar os diferentes aspectos da implementação de programas sociais, executados pelo Governo Federal através da Estratégia Comunidade Solidária. A pesquisa foi direcionada para um universo de 10 Municípios de pequeno porte[1], incluindo, em um deles, dois assentamentos rurais. Os Municípios pesquisados, integrantes de diversas regiões do país, foram selecionados pelo IPEA entre os que apresentavam, no momento, elevada incidência de pobreza e convergência de pelo menos 10 programas da Agenda Básica. Assim, considerando ainda a alta cobertura dos programas e a representatividade regional em termos de participação na Comunidade Solidária, foram avaliadas as experiências de Alvorada d'Oeste - RO; Ponta de Pedras - PA; Saúde - BA; Pirapemas - MA; Capela - SE; Padre Bernardo - GO; Anastácio - MS, nos assentamentos rurais de São Manoel e Monjolinho; Novo Cruzeiro - MG; Palmital - PR; Sobradinho - RS.

Além de possibilitar a avaliação da implementação dos programas no universo acima, a metodologia adotada serviu de insumo para a elaboração de um Manual de Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, como uma ferramenta para a replicação da pesquisa em outros Municípios. Dessa forma, este estudo também assumiu o papel de pré-teste na aplicação dos instrumentos de avaliação.

A pesquisa procurou responder às questões levantadas no Termo de Referência apresentado pelo IPEA, em setembro de 1997, centradas em quesitos de eficiência e eficácia dos programas, notadamente:

- **quanto à eficiência:**
  - os recursos do programa estão chegando?
  - como os programas estão sendo operacionalizados?
  - como acontece a participação dos três níveis de Governo na concretização da estratégia no Município?
  - existe participação da sociedade civil por meio de conselhos ou de outros mecanismos?
  - verifica-se alguma integração entre os programas?
- **quanto à eficácia:**
  - os programas da Agenda Básica atendem às necessidades mínimas daquela população?
  - existem avaliações locais de impacto para alguns dos programas? Quais são os resultados?

Além das questões acima, a metodologia de avaliação está condicionada pelo contexto de implementação da Agenda Básica, que apresenta os seguintes desafios:

- a necessidade de elaboração de instrumentos de análise que permitissem, ao mesmo tempo, a compreensão dos diferentes contextos locais, a padronização dos enfoques e das informações e a preservação das peculiaridades de cada experiência;
- a complexidade da Estratégia Comunidade Solidária, como instância de mobilização e articulação de recursos, parceiros e oportunidades;
- a institucionalidade dos programas oferecidos pela Agenda Básica, formulados e executados por diferentes organizações;
- a baixa capacidade gerencial dos Municípios, com impacto nas condições de implementação dos programas;
- o pouco tempo de implementação da Agenda Básica da Comunidade Solidária, reunindo, sob um novo paradigma, diversos programas ministeriais.

Para atender a tais condicionantes, a pesquisa deveria ter abordagem qualitativa, com enfoque nos processos de implementação e visão pró-ativa, sendo estruturada de acordo com as seguintes etapas de trabalho:

1 A população dos Municípios varia entre 11.389 e 30.748 habitantes.

Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária

Etapas de Trabalho

Além da estruturação da pesquisa, o ponto de partida para a operacionalização dos trabalhos foi a coleta de informações preliminares acerca dos Municípios, através de contatos a distância com os interlocutores estaduais da Comunidade Solidária. Paralelamente também foram levantados, pelos pesquisadores, dados secundários disponíveis em publicações do IBGE, do IBAM e do IPEA, para a elaboração da caracterização socioeconômica dos Municípios e processados os conteúdos dos programas da Agenda Básica, com a leitura dirigida dos seus documentos de referência.

Essas informações foram fundamentais para a elaboração dos instrumentos de pesquisa, bem como para a definição do perfil dos atores a serem entrevistados no trabalho de campo, a saber:

- interlocutores estaduais da Comunidade Solidária;
- Prefeitos, ex-Prefeitos[2] e interlocutores municipais;
- gestores de cada programa e profissionais responsáveis pela operacionalização das ações no âmbito do Município;
- representantes dos usuários, selecionados entre os participantes das comissões e/ou conselhos municipais ligados a cada programa ou área de atuação da Comunidade Solidária.

Para os dois primeiros grupos foram realizadas entrevistas abertas, referenciadas por um roteiro básico. Esta opção metodológica se pautou na perspectiva de valorizar o conteúdo qualitativo das percepções dos agentes atuantes no contexto da Comunidade Solidária, sendo reveladoras da diversidade das interações intergovernamentais e interinstitucionais.

A abordagem aos interlocutores estaduais objetivou a compreensão das articulações mantidas pela Comunidade Solidária no âmbito do Estado, do nível de interação da rede de organizações envolvidas e do funcionamento de sistemas de gestão e acompanhamento dos programas. Visou, ainda, a identificação de políticas estaduais similares e/ou complementares às ofertadas pela Agenda Básica e o conhecimento das possibilidades locais para alteração das condições econômicas e sociais dos Municípios.

As entrevistas com Prefeitos, ex-Prefeitos e interlocutores municipais procuraram captar a importância e o impacto da estratégia Comunidade Solidária no Município, identificando o nível de continuidade das ações, o envolvimento da Administração local com a proposta, as ações engendradas, assim como os caminhos para a alteração do quadro social vigente.

Nas entrevistas com os gestores e/ou responsáveis pela execução das ações, foram levantadas informações acerca da operacionalização dos programas, dos seus resultados, bem como do grau de convergência das ações no Município. Para tanto, foram utilizados questionários específicos por programas e pelas seguintes áreas de atuação da Agenda Básica: *redução da mortalidade na infância; suplementação alimentar; apoio ao ensino fundamental; apoio à agricultura familiar; geração de emprego e renda e qualificação profissional e desenvolvimento urbano.*

2 Os ex-Prefeitos foram ouvidos por duas razões: (1) participaram das negociações para implementar programas da Agenda Básica; (2) nem todos os atuais Prefeitos, em seu primeiro ano de gestão, estavam completamente inteirados dos mecanismos da Comunidade Solidária.

Finalmente, para o grupo de representantes dos usuários, o objetivo foi investigar seu nível de conhecimento e comprometimento com as ações, no exercício do controle social, através da participação efetiva nos conselhos e comissões qualificados pelos programas.

Considerando a diversidade de atores a serem entrevistados e a complexidade do trabalho de campo, foi necessário a formação de um grupo multidisciplinar de pesquisadores, capaz de perceber os diferentes contextos da pesquisa. Foram selecionados e treinados alunos de cursos de mestrado, que desenvolvessem estudos em áreas conexas às contempladas nos programas da Agenda Básica. Na fase de treinamento da equipe, foi importante a participação da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e do IPEA no fornecimento de informações para a realização da pesquisa e para a compreensão da Estratégia e dos programas da Agenda Básica.

Cada pesquisador foi deslocado para um Município[3], com a responsabilidade de executar a pesquisa em duas semanas consecutivas. O material coletado, inicialmente, deu origem a relatórios preliminares, elaborados de acordo com roteiro previamente definido. Após discussões sobre a organização e o conteúdo das informações, foram elaborados os documentos finais.

3 Exceto Anastácio (MS) que contou com dois pesquisadores para o levantamento de informações, pois no Estado de Mato Grosso do Sul a prioridade era a avaliação de dois assentamentos rurais (Monjolinho e São Manoel).

Antecedentes

O objetivo deste trabalho é a avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, através da análise da implementação dos programas da Agenda Básica. Entretanto, um dos desafios para a avaliação de políticas públicas, sobretudo da área social, é o estabelecimento de instrumentos de análise que permitam, acima de tudo, a compreensão do contexto de implementação das ações. Nesse sentido, é fundamental dar atenção equivalente às situações que podem condicionar tanto o ambiente da formulação das políticas como o do aparato institucional disponível para sua gestão. Além disso, é conveniente clarificar as conexões e as diferenças entre os objetivos das políticas estudadas e os resultados da pesquisa, fugindo da lógica formal de simplesmente utilizar os resultados encontrados, ou o produto das ações empreendi- das, para medir o grau de sucesso ou de fracasso das políticas executadas.

Considerando que os resultados alcançados pelas ações nem sempre são congruentes com os objetivos pretendidos nas políticas, para o desenvolvimento deste estudo recorreu-se a uma modalidade de análise que enfatiza a investigação nos **processos de implementação dos programas** e não apenas nos resultados propriamente ditos. Assim sendo, a avaliação apontou questões que podem servir muito mais para o controle da execução das ações do que para medir seus impactos. Esta modalidade de avaliação insere-se nos conceitos de gestão estratégica. Tem como pressuposto o corte momentâneo da realidade, favorecendo, numa visão pró-ativa, a identificação de problemas e conflitos que, se devidamente monitorados, podem ser revertidos para o alcance dos objetivos pretendidos pelos programas.

Para avaliar a implementação dos programas participantes da Agenda Básica, além das questões pontuadas acima, foi importante atentar para implicações de outra natureza. A primeira delas disse respeito à necessidade de decidir o foco de observação do analista, levando-se em conta a complexidade do papel da Comunidade Solidária no processo decisório da implementação dessa Agenda, na medida em que a Comunidade Solidária:

- assume o caráter estratégico de mobilizadora de recursos governamentais e da sociedade civil;
- negocia a convergência de uma série de programas, na maioria preexistentes, constituindo um conjunto de ações;
- integra o conjunto de programas em uma política, convergindo ações para Municípios pobres[4];
- articula uma rede de organizações intergovernamentais e intersetoriais para gerenciar e executar os programas;
- motiva as organizações envolvidas a atuarem como parceiros, superando a ausência de canais hierárquicos de coordenação.

Cada uma dessas situações, naturalmente, possibilita enfoques diferenciados para avaliar a implementação da Agenda Básica, ora baseados na teoria das organizações ora na teoria de políticas públicas. Para conjugar estas possibilidades, sem cair na armadilha de polarização, a ênfase deste trabalho pautou-se na **avaliação da implementação como um processo de interação entre objetivos de programas e ações empreendidas para alcançá-los**.

Vale ressaltar que nos estágios de implementação, sobretudo quando a ação é empreendida por vários órgãos pertencentes a diferentes esferas de governo e poder, ocorrem adaptações e reinterpretações de finalidades e prioridades das políticas públicas, permitindo a desarticulação entre o planejamento e a execução dos programas. Por isso, a definição do escopo de análise deste trabalho procurou resguardar as dificuldades geradas pela atuação interinstitucional na formulação e na execução das políticas e os limites, dos seus possíveis êxitos ou fracassos, decorrentes do distanciamento entre formuladores de objetivos e agentes descentralizados de execução.

Na perspectiva acima, uma das hipóteses é que o descompasso entre formulação e implementação tende a ser intensificado quando os programas são decididos na esfera federal e executadas por gestores municipais, como no caso da Agenda Básica. As variáveis políticas e organizacionais intervenientes no

4 Sobre a caracterização e a classificação de Municípios carentes ver: PELIANO, Anna Maria T. M. *O mapa da fome*: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. IPEA. Documento de Política nº 14, mar. 1993.

contexto podem tornar-se incontroláveis, turvando a visibilidade e o sentido de integração das ações.

Além disso, há que se dimensionar, também, o sentido do êxito e/ou fracasso dos programas sociais em função do estágio de desenvolvimento dos Municípios receptores que, no caso desta pesquisa, apresentam sérias dificuldades econômicas e sociais, com reduzida capacidade financeira, técnica e gerencial para administrar políticas públicas. Uma intervenção, via implementação de um número significativo de programas sociais, associados a programas de desenvolvimento, em localidades carentes tem, em si, a capacidade de alterar momentaneamente o *status quo* de pobreza existente.

Implementação da Estratégia

1. O Desenho Institucional

A participação do atual Governo Federal na gestão de políticas sociais tem sido marcada pela utilização de um aparato organizacional bastante singular. Pois, visando otimizar as estruturas programáticas existentes nos Ministérios e, ao mesmo tempo, imprimir um novo formato à ação governamental, criou uma entidade sistêmica, constituída de uma rede de organizações não convencionais, denominada Comunidade Solidária.

Sem dispor de estrutura operacional própria, o sistema Comunidade Solidária[5] passou a encarnar uma estratégia de ação governamental que propõe "a utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais" (Peliano *et alli*, 1995:24-5).

Incomum na taxonomia das organizações, a Estratégia Comunidade Solidária confunde-se com seu próprio ambiente institucional. Corporizada numa rede de relações sociais, a estratégia é configurada pela atuação interligada de um Conselho Consultivo, de uma Secretaria Executiva, dos Ministérios setoriais, dos interlocutores estaduais e municipais e de organizações da sociedade. No imaginário organizacional, a Comunidade Solidária assume o perfil de uma organização social, representando "o conjunto mais amplo de relacionamentos e processos dos quais as organizações envolvidas são partes" (Hall, 1982:21).

Tendo por objetivos formais a otimização do gerenciamento de programas, a potencialização de iniciativas que favoreçam a implementação das ações e a identificação de ações prioritárias para a população carente, a atuação do Sistema Estratégico Comunidade Solidária é norteada por quatro princípios fundamentais: (1) parceria, (2) solidariedade, (3) descentralização e (4) integração e convergência de ações.

Nos três primeiros casos, a Comunidade Solidária busca ampliar sua capacidade de atuação mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais. No último caso, promove a convergência de programas de combate à fome e à miséria, visando a sua implementação simultânea e integrada nos Municípios mais pobres, potencializando resultados.

Nessa perspectiva, a proposta da Comunidade Solidária tem potencial para provocar impactos em duas direções. Na primeira, ao se articular para alterar e/ou propor normas e regulamentos aos órgãos ministeriais e aos pertencentes aos Governos Estaduais e Municipais, pode afetar o próprio sistema governamental, remodelando o padrão tradicional de trabalho das agências públicas. Na segunda, pode impactar o sistema social vigente em função do volume de recursos canalizados para a implantação de um conjunto de programas de combate à fome e à miséria em áreas preestabelecidas.

Sedimentada no eixo central do processo decisório governamental, na Casa Civil, a Comunidade Solidária, através de sua Secretaria Executiva, exerce a coordenação de sua rede institucional. Todavia, como uma estratégia de ação, ao mesmo tempo em que ganha agilidade por não estar engessada em estruturas administrativas rígidas, a Comunidade Solidária se torna vulnerável na medida em que sua ação depende de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas, embora participantes do sistema, a exemplo dos Ministérios e das Secretarias Estaduais e Municipais.

Portanto, para realizar sua missão, a Comunidade Solidária necessita estabelecer relações institucionais horizontalizadas, despendendo esforços para impulsionar energias de mudanças, notadamente as relacionadas à mobilização de parceiros que, mesmo participantes do seu ambiente, são conduzidos por uma lógica própria de comando e, conseqüentemente, comprometidos com suas metas e interesses organizacionais.

Como um símbolo de mudança, a Comunidade Solidária precisa ter habilidade para lidar com as incertezas do seu meio. Ao propor novos arranjos institucionais para a gestão de políticas sociais, propicia o rompimento de imagens e de paradigmas de atuação do setor público. Tudo isso, natural-

5 A Comunidade Solidária teve origem na experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que, em 1993, inscreveu nas prioridades do Governo Federal o combate à fome e à miséria, norteado nos princípios de parceria, solidariedade e descentralização.

mente, aumenta seu desafio de investir cada vez mais na solidificação da colaboração entre parceiros, governamentais e/ou terceiros, potencializando o desempenho de cada um na implementação dos programas.

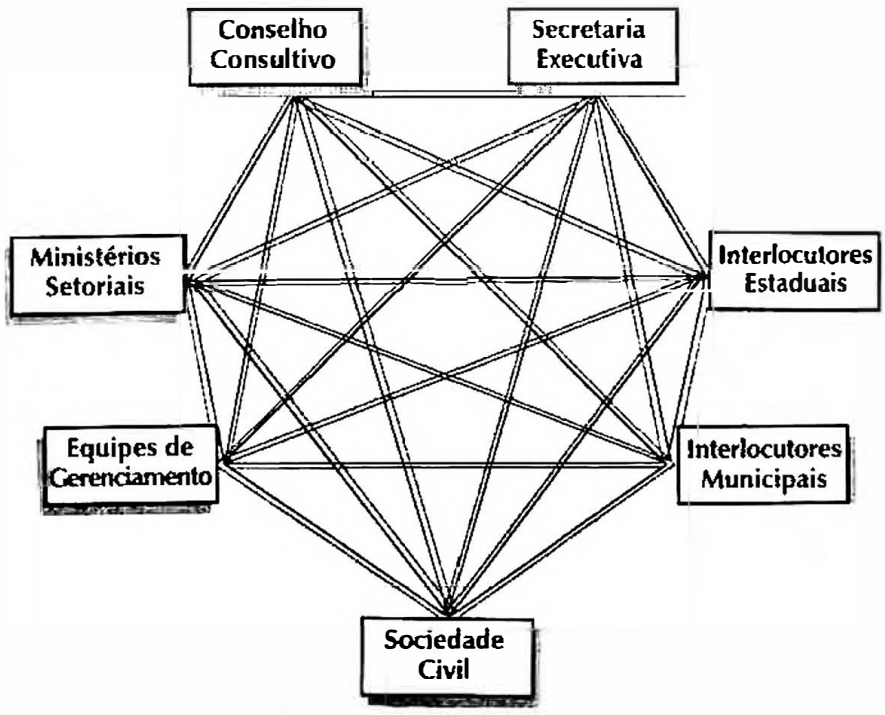
2. A Rede de Organizações

Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, a Comunidade Solidária se expressa através de uma rede de organizações da qual participam, conforme observado anteriormente, órgãos dos Governos Federal, Estadual e Municipal e da sociedade civil. Por serem entidades sem vinculação hierárquica formal, a estrutura gerencial da rede assume um modelo matricial de organização, sendo orientada pelo estabelecimento de compromissos comuns na implementação de programas. Nessa configuração, a cada componente são reservados objetivos, não exclusivos, que favorecem a articulação necessária para o desenvolvimento das ações planejadas. A rede de organizações e suas conexões podem ser observadas na figura a seguir:

Cabe ao Conselho Consultivo e à Secretaria Executiva a tarefa de articular e coordenar processos de mudança social, atuando de forma sistêmica (a estratégia é a própria rede), tendo como *inputs* os programas e recursos ministeriais destinados à área social, abrangidos pelas áreas temáticas da Agenda Básica, além de iniciativas da sociedade. Como *outputs*, destaca-se a minimização do quadro de pobreza e miséria de áreas pobres do país. Com fronteiras organizacionais limitadas, a conversão desses insumos em produtos pela Comunidade Solidária é função das suas possibilidades de integrar e direcionar políticas, influenciando, inclusive, a pauta de prioridades dos demais órgãos envolvidos.

Por estimular a formalização de alianças e o estabelecimento de acordos para o cumprimento de suas linhas de ação, o Conselho Consultivo e a Secretaria Executiva tornam-se os órgãos focais de redes de organizações, simplificando o processamento de normas que afetam as relações laterais. Dessa forma, gerenciam as mudanças e orientam o conjunto de organizações para o alcance das metas negociadas. Além disso, estimulam o envolvimento da sociedade nas atividades institucionais, através da atuação em parcerias e em formas participativas de gestão, notadamente nos conselhos e comissões setoriais.

Rede de Organizações da Comunidade Solidária



Competem aos ministérios a formulação das políticas, o planejamento da execução dos programas e a programação da alocação dos recursos, tendo como braço operacional as equipes setoriais de gerenciamento. Estes grupos são responsáveis pela formalização da participação dos Municípios, viabilizando a assinatura dos contratos e convênios de acordo com o atendimento dos pré-requisitos de cada programa. Como integrantes de órgãos de abrangência nacional, as equipes ministeriais são disseminadas nos Estados ampliando, assim, a escala de comunicação interistitucional, o que, de certa forma, torna mais complexa a coordenação da rede de organizações da Comunidade Solidária.

À esfera estadual é reservado o papel de interlocutor da Comunidade Solidária, servindo como canal de comunicação entre o Governo Federal e o Municipal. O interlocutor estadual deve atuar como facilitador da integração e da convergência de ações nos Municípios selecionados, aproximando formuladores e executores de políticas públicas.

No âmbito da Estratégia Comunidade Solidária, o papel do interlocutor estadual é fundamental para que as ações convergentes efetivamente cheguem aos Municípios. Sua participação na mobilização e na motivação das Prefeituras permite que os Municípios, mesmo sem corpo técnico-gerencial especializado, elaborem contratos, convênios e cumpram as formalidades legais para a sua inserção na Comunidade Solidária. Os interlocutores estaduais atuam como uma supervisão qualificada, monitorando o cumprimento de normas e prazos para a viabilização da Agenda Básica.

Além disso, guardam a visão ampliada do conjunto de Municípios participantes da Comunidade Solidária, sendo atores-chave na percepção do momento em que os entes locais apresentem maior estabilização de sua base social. O trabalho de articulação favorece a ampliação dos investimentos, via programas e projetos federais, estaduais, municipais e da sociedade organizada, para a promoção do desenvolvimento local em busca de "emancipação" dos Municípios dos limites da Agenda Básica.

O interlocutor municipal, figura criada a menos de um ano, deverá assumir a coordenação local dos programas, evitando sua fragmentação e dispersão na Administração Municipal.

A participação social é um dos requisitos para dinamizar a engrenagem da Comunidade Solidária. Grande parte dos programas tem como pré-requisito a constituição de conselhos e comissões específicos para fiscalizar e controlar a ação do poder público. Entretanto, a multiplicação desses órgãos em Municípios de pequeno porte contribui para a diluição das possibilidades efetivas de participação.

3. A Agenda Básica e as Ações Convergentes

Objetivando intervir na situação de fome e miséria de Municípios brasileiros, a Comunidade Solidária selecionou um conjunto de programas governamentais, de natureza social, existentes no âmbito dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento e Orçamento. Esses programas receberam um selo de prioridade do Governo, com o fortalecimento dos requisitos de gestão e financiamento necessários à sua implementação.

Mesmo pertencendo a organizações distintas, os programas passaram a compor a chamada Agenda Básica da Comunidade Solidária, propiciando a implementação simultânea de linhas de ação consideradas indispensáveis à sobrevivência das populações carentes. Os programas visam, dessa forma, atuar num intervalo de necessidades básicas que se inicia na redução da mortalidade infantil, até a qualificação profissional para a geração de emprego e renda.

Esse conjunto de programas, em princípio[6], está direcionado às famílias classificadas como carentes, atendendo a todas as faixas do núcleo familiar. Contempla a população materno-infantil, crianças e adolescentes, alunos e professores vinculados à rede pública de ensino, trabalhadores, desempregados e agricultores familiares. Ao eleger a família como alvo privilegiado da implementação dos programas e reconhecendo sua dispersão territorial, a Comunidade Solidária promove a convergência de ações em todo o espaço do Município, expandindo, na escala local, a participação das famílias em políticas sociais.

Visando melhorar as condições de implementação e, ao mesmo tempo, potencializar o resultado da convergência de ações, os programas da Agenda Básica foram organizados em seis diferentes áreas temáticas, compreendendo:

6 Numa segunda linha de trabalho, há um esforço de concentração, convergência e focalização dos programas da Agenda Básica para Municípios que apresentam índices de desenvolvimento mais elevados do que os classificados no Mapa da Fome.

ÁREAS TEMÁTICAS	AÇÕES PROGRAMÁTICAS
1. Redução da Mortalidade na Infância	Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Programa do Leite) - Ministério da Saúde Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) - Ministério da Saúde Programa Nacional de Imunização (PNI) - Ministério da Saúde Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde - FNS / Ministério da Saúde
2. Suplementação Alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Ministério da Educação e do Desporto/Ministério da Agricultura Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) - CONAB/Ministério da Agricultura
3. Apoio ao Ensino Fundamental	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto Programa de Cesta de Material Escolar (PCME)* - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto Programa de Educação Infantil - FNDE/ Ministério da Educação e do Desporto Programa TV Escola** - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
4. Apoio à Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - SDR/Ministério da Agricultura Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (PRODEEM)** -DNDE/Ministério das Minas e Energia
5. Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional	Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) - Ministério do Trabalho/Bancos Oficiais Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) - SEFOR/Ministério do Trabalho
6. Desenvolvimento Urbano	Programa Habitar-Brasil - SEPURB/Ministério do Planejamento Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) - SEPURB/Ministério do Planejamento

* O Programa de Cesta de Material Escolar (PCME) foi substituído, em 1997, por um adicional de 30% no valor dos repasses do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), mais conhecido como "Dinheiro na Escola".
** O TV Escola e o PRODEM são programas complementares à Agenda Básica.

A **Área de Redução da Mortalidade na Infância (Área 1)** é constituída pelos programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde e integra as ações de Combate à Desnutrição Infantil, Agentes Comunitários de Saúde, Imunização e Saneamento, da Fundação Nacional de Saúde. Objetivando a mudança no perfil de morbidade, privilegia os grupos mais vulneráveis da população, com foco na população materno-infantil. Dessa forma, procura combinar ações básicas de saúde através da promoção do aleitamento materno, cobertura do pré-natal e identificação de carências nutricionais.

Entre as ações básicas de saúde estão previstos: o monitoramento do crescimento e do desenvolvimento infantil; a orientação alimentar; o controle de diarréia; a vigilância alimentar e nutricional; a suplementação alimentar; o controle de doenças respiratórias; o controle da vacinação; o acompanhamento das gestantes e do crescimento intra-uterino.

Para controle de outros agravos, notadamente os provocados por doenças endêmicas, estão prescritas ações de saneamento básico, desenvolvidas pela FNS, com a implantação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, melhorias sanitárias e habitacionais, destinação de dejetos e resíduos sólidos, reduzindo os riscos à saúde provocados pela contaminação da água e do meio ambiente.

Ao prevenir doenças, esta área amplia seu universo de atuação, voltando-se para todas as faixas etárias da população. Sua contribuição é fundamental para saúde geral da população, objetivando tornar crianças, jovens e adultos mais saudáveis para o desempenho de suas funções sociais, econômicas e de cidadania.

Os programas da **Área de Suplementação Alimentar (Área 2)** atuam diretamente no combate à fome da população carente. São traduzidos em duas políticas distintas e complementares: (1) doação de alimentos, através do Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) e (2) fornecimento de alimentação nas escolas, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PRODEA busca minimizar a fome das famílias carentes através da distribuição mensal de cestas contendo, em média, 25 quilos de alimentos não perecíveis[7]. Parte das crianças dessas famílias é beneficiada, também, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar que prevê a distribuição diária de merenda aos alunos matriculados no pré-escolar e no ensino fundamental da rede pública de ensino. O desenvolvimento dessas ações pode ter impacto significativo em pelo menos três outras áreas de atuação da Comunidade Solidária.

Em primeiro lugar, destaca-se a possibilidade de melhoria da saúde da população com a integração, na forma de ação convergente, aos programas da Área de Redução da Mortalidade na Infância. Além de minimizar os problemas de fome e desnutrição, pode propiciar efeitos indiretos pela vinculação, por sugestão aos Municípios, do recebimento das cestas de alimentos à manutenção dos filhos dos beneficiários na escola e, ainda, pela exigência de apresentação da caderneta de vacinação dos filhos, permitindo, através da integração ao PRODEA, maior controle das doenças imunopreviníveis.

Em segundo lugar, as ações de suplementação alimentar visam estimular a permanência dos alunos na escola, melhorando sua capacidade laborativa e contribuindo para a redução da taxa de evasão escolar. Certamente, a importância da integração com a Área de Apoio ao Ensino Fundamental se dará pela melhoria dos níveis de escolaridade dos futuros cidadãos, favorecendo, no longo prazo, o advento de políticas de profissionalização e desenvolvimento municipal.

Finalmente, cabe ressaltar que as ações voltadas para a suplementação alimentar, ao permitirem a compra de alimentos na própria região, podem potencializar a economia local, estimulando o incremento da produção agrícola familiar. Dessa forma, mesmo que residualmente e de maneira espontânea, é possível fortalecer a integração com as Áreas de Apoio à Agricultura Familiar e de Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional no Município.

A **Área de Apoio ao Ensino Fundamental (Área 3)** congrega uma série de políticas públicas que se propõem a dar suporte ao desenvolvimento do ensino, notadamente nos Municípios que recebem atenção especial da Comunidade Solidária. É constituída pelos programas de Transporte Escolar, Cesta de Saúde do Escolar, Cesta de Material Escolar, Educação Infantil e TV Escola.

Suas linhas de ação estão direcionadas para a aquisição de equipamentos, dotação de infra-estrutura física e compra de materiais potencializadores do desenvolvimento das atividades educacionais da rede pública de ensino. A variedade de ações previstas favorece o exercício de ações convergentes, integrando esta área às demais da Agenda Básica, funcionando como elemento facilitador da implementação dos objetivos das áreas voltadas, principalmente, para a educação, a saúde e a suplementação alimentar.

Ao financiar o transporte escolar, o PNTE pretende garantir a presença dos alunos na escola, onde receberão a merenda e os cuidados de promoção da saúde individual. Poderá contribuir para reduzir a taxa de evasão escolar, aumentar a freqüência de alunos residentes em áreas de difícil acesso, distantes da escola, e melhorar a formação de crianças e adolescentes. A compra e a distribuição de cestas de materiais e de produtos para a higiene pessoal e coletiva podem potencializar as condições de aprendizado e de saúde da população escolar.

A construção de módulos escolares em educação infantil, apesar de não objetivar o atendimento de toda a demanda reprimida, possibilita a expansão da oferta de vagas na pré-escola. Os projetos, que permitem a construção de uma única sala de aula, podem ser considerados como um *plus* ao processo de iniciação à escolarização no Município. Além disso, ao absorver crianças nessa faixa etária, colabora com mães e responsáveis na assistência aos filhos, contribuindo na liberação dessas pessoas para o mercado de trabalho.

As fronteiras da Municipalidade podem ser expandidas com a utilização da tecnologia educacional

7 Os alimentos do PRODEA são oriundos dos estoques do Governo, podendo haver variação na composição da cesta em função da disponibilidade dos produtos.

oferecida pelo TV Escola. O Programa não só estimula a utilização interdisciplinar e intersetorial dos materiais e equipamentos disponíveis, como pretende favorecer, ainda, o intercâmbio entre escola e comunidade. O TV Escola, para ser implementado em determinadas regiões, requer a convergência de ações com a política de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios, sobretudo em áreas rurais.

O **Apoio à Agricultura Familiar (Área 4)** compreende o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Ministério da Agricultura, e o Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (PRODEEM), subordinado ao Ministério de Minas e Energia. Visam a melhoria das condições de produção nos Municípios, focalizando o pequeno agricultor, com a dotação de infra-estrutura e energia não convencional às áreas carentes.

A associação desses programas permite a agregação de valor à produção rural, fomentando a atividade agrícola familiar e contribuindo, assim, para a elevação do nível de renda dos produtores. É objetivo da área melhorar as condições de produção e de vida dos agricultores rurais. Vale ressaltar que esses programas podem contribuir, ainda, para a melhoria dos serviços públicos de abastecimento alimentar, educação, saúde e comunicação.

O PRONAF atende nas categorias de crédito, com linhas de financiamento para custeio e investimento, e de infra-estrutura, com recursos a fundo perdido.

Um dos pré-requisitos para a implantação do PRONAF-infra-estrutura é a existência de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural elaborado em regime de parceria pela sociedade e pela Administração Pública local, reunidas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Este plano, se bem conduzido, poderá direcionar o crescimento do setor produtivo, o planejamento da infra-estrutura urbana e rural e a organização dos serviços municipais, tornando-se um importante instrumento de promoção do desenvolvimento local integrado.

Nesse sentido, o plano deve orientar a construção e a melhoria de canais de irrigação, estradas vicinais, silos e armazéns, abatedouro comunitário, habitação rural, escolas, postos de saúde e de vacinação, etc., entendidos como infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar. A execução desta infra-estrutura poderá contribuir para a potencialização dos objetivos específicos de outras áreas de atuação da Comunidade Solidária, favorecendo, por exemplo, a participação de agricultores familiares no "Programa do Leite" e na distribuição de merenda escolar; a construção de escolas mais próximas às residências rurais; a melhor localização de equipamentos de saúde para a cobertura vacinal e o controle materno-infantil e a melhoria das condições de habitação e saneamento.

Por outro lado, a oferta de energia alternativa pode viabilizar, entre outros benefícios, o melhor funcionamento das escolas, inclusive no período noturno, otimizando os espaços escolares para o ensino fundamental e profissionalizante, bem como a implementação do Programa TV Escola; a melhor utilização de rádio e telefonia; o armazenamento mais adequado dos alimentos perecíveis da merenda escolar; a ampliação da oferta de vacinas; a melhoria do saneamento, com o bombeamento de água, e, finalmente, o maior conforto à comunidade residente nos Municípios carentes.

A **Área de Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional (Área 5)** é formatada pelos programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e Educação Profissional (PLANFOR). Esta área de atuação da Agenda Básica se volta para a promoção do desenvolvimento local, investindo em setores produtivos que, se corretamente estimulados, podem contribuir para alavancar a economia do Município.

As ações previstas para incremento dos recursos produtivos na escala do Município são apresentadas em duas vertentes. A primeira procura incentivar a produção mediante a concessão de linhas especiais de crédito a setores que normalmente não dispõem de acesso ao sistema financeiro. Entre eles estão as pequenas e microempresas e os agentes da economia informal, que necessitam regularizar e/ou expandir seus negócios. Objetivando o incremento da produtividade no campo, o programa também abre os canais de financiamento à produção de agricultores familiares, cooperativas e associações de produtores (PROGER-rural).

Os agentes financiadores são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e a Caixa Econômica Federal. Como precondição para o financiamento, os candidatos ao crédito devem vincular sua solicitação ao desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, qualificação profissional e garantia de assistência técnica, indispensável para o acompanhamento do empreendimento.

Na outra vertente, para o investimento em parcela da população economicamente ativa (PEA), o Programa Nacional de Educação Profissional oferece cursos para a qualificação de desempregados, trabalhadores dos mercados formal e informal, pequenos empresários, produtores, portadores de deficiência, etc. A qualificação profissional, no âmbito da Comunidade Solidária, é oferecida através de cursos de

caráter nacional, ajustados à clientela em desvantagem social, ou de caráter regional, atendendo às demandas expressas pelos Municípios e regiões, através dos órgãos estaduais.

As ações desses programas têm impacto direto nos resultados da Área de Apoio à Agricultura Familiar, na medida em que os produtores familiares também participam da população economicamente ativa (PEA) do seu Município.

Subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, a **Área de Desenvolvimento Urbano (Área 6)** abriga ações de habitação e saneamento, implantadas em áreas urbanas e rurais. Destinam-se a elevar os padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população mais pobre, residente em localidades desprovidas de serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água.

O Programa Habitar-Brasil objetiva a urbanização de áreas ocupadas por habitações subnormais, através da execução de obras de infra-estrutura, equipamentos comunitários e melhoria da habitação. São previstas, ainda, atividades de apoio ao desenvolvimento comunitário com capacitação profissional, para a geração de emprego e renda aos beneficiários, e educação sanitária, visando a alteração dos hábitos da população para utilização mais adequada dos equipamentos sanitários implantados.

O Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) tem por objetivo a instalação de serviços de saneamento básico nas comunidades pobres. A melhoria das condições ambientais e de saúde da coletividade deverá ser resultado da implantação ou expansão de sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final de resíduos sólidos, saneamento ambiental e instalações hidrossanitárias intradomiciliares.

Essas políticas podem reforçar os objetivos perseguidos pela Área de Redução da Mortalidade na Infância, por promoverem a saúde da população, convergindo para a alteração do quadro de morbi-mortalidade nos Municípios. A proposta de qualificação profissional, embutida no Habitar-Brasil, embora não guarde relação direta com os objetivos do programa, pode ser vista como mais uma possibilidade de melhoria da situação econômica e social das famílias carentes, fortalecendo as ações da Área de Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional. Neste sentido, vale ressaltar a proposta de capacitação em agentes sanitários, promovida pelo PASS, que, além de gerar emprego e renda, pode garantir que a própria comunidade realize a manutenção dos serviços sanitários instalados.

Avaliação da Implementação dos Programas nos Municípios

1. Matriz Geral de Resultados por Área e Programa da Agenda Básica

Para melhor compreensão da implementação da Agenda Básica, as informações constantes da avaliação realizada nos Municípios foram consolidadas e apresentadas em forma de uma Matriz de Resultados. Nas células da Matriz é possível perceber, para cada área e conjunto de programas:

a) **a situação da implementação**: considera o funcionamento dos programas, a sua visibilidade quando associado à Estratégia Comunidade Solidária e a existência de participação social no controle e/ou desenvolvimento das ações;

b) **as ações integradas**: retrata a articulação efetiva entre as áreas e/ou programas da Agenda Básica;

c) **os resultados alcançados**: apresenta dados e informações que podem qualificar e/ou quantificar, segundo a percepção dos entrevistados, os avanços obtidos com a implementação dos programas;

d) **as dificuldades existentes**: aponta os principais problemas para a implementação das ações;

e) **sugestões de melhorias**: traduz, na percepção dos entrevistados, algumas ações que poderiam neutralizar as dificuldades encontradas e potencializar os resultados obtidos.

Nas células da Matriz de Resultados, conforme se verá a seguir, são apresentadas informações processadas a partir do levantamento de campo, realizado nos Municípios, com a aplicação de questionários e roteiros de entrevistas.

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 1: *Redução da Mortalidade na Infância*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. **PROGRAMA DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO INFANTIL**	De um modo geral, o Programa está funcionando. No entanto, em 1997, foi interrompido em três Municípios por motivos diversos	A Pastoral da Criança e os agentes comunitários de saúde são parceiros importantes do Programa	Atendimento de aproximadamente 2.000 crianças desnutridas e 730 gestantes, nos Municípios onde o Programa está funcionando	Atraso na liberação de recursos financeiros	Ampliação dos recursos do Programa
				Recursos insuficientes frente às demandas locais	Regularidade no repasse de recursos
	O "Programa do Leite" é pouco identificado com a CS	Em seis Municípios, dos nove beneficiados, foi verificada vinculação do recebimento do leite à apresentação da carteira de vacinação (fornecida pelo PNI)		Dificuldades de acesso às áreas rurais para distribuição do leite	Inclusão de nutrizes no grupo-alvo, considerada um reforço importante no aleitamento materno
	Entre os nove Municípios beneficiados, cinco declaram ter implantado o SISVAN			Dificuldade de desligamento dos beneficiários (quando atingem o peso estipulado) e retorno freqüente da clientela ao Programa	Desenvolvimento de ações de melhoria de estradas vicinais
	Os Conselhos Municipais de Saúde participam, de forma residual, das ações do Programa			Em muitos casos, observou-se a ausência de levantamentos sobre o quadro de desnutrição nos Municípios, fundamentais para o planejamento das ações do Programa e a seleção dos beneficiários	

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 1: *Redução da Mortalidade na Infância (cont.)*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
2. PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (PACS)	O Programa está funcionando e conta com visibilidade, embora parcial, em relação à CS De um modo geral, os Conselhos Municipais de Saúde participam das ações do Programa Em três dos oito Municípios beneficiados, foi declarada a utilização de dados do SINPACS no planejamento das ações	Os ACS colaboram na maioria dos programas da área de Redução da Mortalidade na Infância	São atendidas cerca de 29.407 famílias nos oito Municípios beneficiados com o Programa, contando com aproximadamente 196 ACS Foram registrados aumento da cobertura vacinal, redução da mortalidade e desnutrição infantil, aumento do aleitamento materno e maior conhecimento do quadro sanitário da população nos diferentes Municípios	Atraso no pagamento e baixo salário dos ACS, que recebem na base de um salário mínimo Dificuldade de deslocamento dos ACS para as áreas rurais devido às condições das estradas vicinais	Ampliação dos recursos do Programa, objetivando a contratação de um número maior de agentes e a melhoria do material de apoio utilizado no PACS Melhoria do salário dos ACS e pontualidade no pagamento Previsão de transporte para o deslocamento dos agentes na área rural
3. PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO (PNI)	O Programa está funcionando em todos os Municípios pesquisados O PNI conta com visibilidade parcial em relação à CS	Os agentes comunitários de saúde são parceiros importantes do PNI Em quatro Municípios foi identificada articulação com o PRODEA: recebimento de cestas mediante apresentação de cartão do PNI Em 50% dos Municípios beneficiados para o recebimento do leite, do Programa de Combate à Desnutrição Infantil, é necessário apresentar o cartão de vacinação das crianças	De um modo geral, o Programa apresenta cobertura vacinal superior a 80% para o caso das crianças e percentual variável para as gestantes	Falta de pessoal qualificado para a aplicação das vacinas Falta de transporte para as campanhas de vacinação e, em alguns Municípios, falta de local adequado para armazenamento das vacinas Dificuldade de acesso às áreas rurais devido às péssimas condições das estradas vicinais	Ampliação do quadro de profissionais responsáveis pela vacinação Ampliação das campanhas de esclarecimento à população sobre a necessidade de vacinação Fornecimento de transporte para apoiar o deslocamento dos vacinadores Aquisição de geladeiras para o armazenamento das vacinas Em dois Municípios foi apontada a necessidade de existência de estoque regular de vacinas

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 1: *Redução da Mortalidade na Infância* (cont.)

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
4. PROGRAMA DE SANEAMENTO BÁSICO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	O Programa está funcionando, mas é muito pouco relacionado com a CS Dos 10 Municípios avaliados, seis são beneficiados pelo Programa	Em um Município, foi observada integração com o trabalho dos ACS e, em outro, com ações da EMATER	Melhoria das condições de saneamento das áreas beneficiadas	Insuficiência de recursos frente ao quadro de carência de saneamento dos Municípios Dificuldade de acesso às áreas rurais, dadas as condições das estradas vicinais	Articulação com as ações voltadas para a educação sanitária Em alguns casos, foram sugeridas a continuidade do Programa e a necessidade de maior articulação entre a Prefeitura e os técnicos da FNS Ampliação dos recursos do Programa

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 2: *Suplementação Alimentar*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	O Programa está funcionando e apresenta visibilidade, embora parcial, em relação à CS O Programa conta com o apoio dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em nove dos 10 Municípios beneficiados	Integração com os programas da área de Apoio ao Ensino Fundamental, por concentrar ações nos mesmos beneficiários	De um modo geral, o Programa atende a todos os alunos do pré-escolar e do 1º grau da rede pública de ensino A merenda é a principal refeição do dia em alguns Municípios	Irregularidade no repasse dos recursos Os recursos do Programa, em alguns Municípios, não são suficientes para suprir os 180 dias letivos Em alguns casos, foram registradas falta de recursos humanos para preparação dos alimentos, dificuldade para o transporte da merenda, dieta não adaptada às características locais, falta de controle dos Conselhos de Educação e precariedade das estradas vicinais	Ampliação e regularização do repasse de recursos Contratação de pessoal qualificado, como merendeiras e nutricionistas Adaptação da dieta alimentar às características de cada região
2. PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS (PRODEA)	O PRODEA está funcionando e é o programa da Agenda Básica mais identificado com a CS Em todos os Municípios beneficiados registrou-se a participação das Comissões Municipais de Alimentação na execução do Programa	Em seis dos nove Municípios com o Programa, observou-se a exigência de comprovante de matrícula das crianças nas escolas para o recebimento das cestas Em quatro Municípios foi identificada articulação com o PNI, mediante apresentação de carteira de vacinação para o recebimento das cestas	Distribuição de 31.160 cestas, em 1995, e 106.328 cestas, em 1996, às famílias residentes nas áreas urbana e rural dos Municípios beneficiados Em 1996 as cestas foram suficientes para atender, mensalmente, a 46,88% das famílias cadastradas	Insuficiência do número de cestas frente ao quadro de carência dos Municípios, à exceção de um único lugar onde foi registrado desperdício de alimentos oferecidos Dificuldade no transporte das cestas, pela ausência de veículos e pelas condições precárias das estradas vicinais	Ampliação do número de cestas e da cobertura do Programa Melhoria da qualidade dos alimentos da cesta, especialmente do feijão Articulação com programas de geração de trabalho e renda

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 3: *Apoio ao Ensino Fundamental*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. **PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR (PNTE)**	O Programa está funcionando e apresenta visibilidade parcial em relação à CS Em seis, dos 10 Municípios beneficiados, existem programas similares para transporte de alunos, complementando o atendimento As Prefeituras são responsáveis pela manutenção dos veículos	Articulação com outras ações de transporte escolar promovidas pelos Municípios Convergência com outros programas da área de Apoio ao Ensino Fundamental	O PNTE, juntamente com outras ações municipais voltadas para o transporte escolar, atende aos alunos da rede pública de ensino, contribuindo para a redução da evasão, o aumento da freqüência escolar e do número de matrículas no 1º grau	Quantidade de veículos insuficiente para atender à demanda por transporte escolar Dificuldades das Prefeituras para a manutenção dos veículos Precariedade das estradas vicinais	Ampliação dos recursos do Programa para a compra de um número maior de veículos Aquisição de veículos mais adequados às condições das estradas vicinais Articulação com ações de melhoria das estradas vicinais
2. **PROGRAMA DE CESTA DE SAÚDE DO ESCOLAR (PCSE)**	O Programa está funcionando e conta com visibilidade, embora parcial, em relação à CS	Integração com outros programas da área de Apoio ao Ensino Fundamental	De um modo geral, são atendidos todos os alunos da rede pública de ensino fundamental, além de parcela do pré-escolar em nove Municípios beneficiados	Em alguns Municípios, foram registrados atraso no repasse de recursos, insuficiência dos materiais frente ao crescimento da demanda e inadequação dos materiais integrantes da cesta Em um Município foi instalada uma CPI para investigação do Programa	Regularidade no repasse de recursos Ampliação dos recursos do Programa Adequação dos materiais das cestas às necessidades dos alunos, de acordo com as realidades dos Municípios, flexibilizando a lista de materiais
3. **PROGRAMA DE CESTA DE MATERIAL ESCOLAR (PCME)**	O Programa está funcionando e conta com visibilidade, embora parcial, em relação à CS	Convergência com outros programas da área de Apoio ao Ensino Fundamental por concentrar ações nos mesmos beneficiários	De um modo geral, são atendidos todos os alunos da rede pública de ensino fundamental	Em alguns casos, foram registrados atraso no repasse dos recursos, inadequação de alguns itens da cesta às realidades locais e insuficiência de recursos para atendimento da demanda Em um Município o Programa está sendo objeto de uma CPI	Regularidade no repasse de recursos e adaptação de alguns itens integrantes da cesta às realidades locais

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 3: *Apoio ao Ensino Fundamental (cont.)*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
4. PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	O Programa está funcionando e foi identificado pelos entrevistados como vinculado à CS	Foi registrada convergência com outros programas da área de Apoio ao Ensino Fundamental	Criação de, pelo menos, 432 vagas do pré-escolar nos seis Municípios beneficiados	Insuficiência de recursos frente à demanda Rigidez do projeto básico do Programa	Ampliação dos recursos do Programa
5. PROGRAMA TV ESCOLA	O Programa está funcionando apesar das dificuldades registradas O TV Escola é identificado, na maioria dos Municípios, com a CS	Integração ao PRONAF, com utilização dos recursos do TV Escola pela EMATER em um Município Integração ao PRODEEM, por gerar energia em uma escola contemplada com o TV Escola	Foram beneficiadas 52 escolas nos 10 Municípios pesquisados	Os principais problemas observados dizem respeito à dificuldade dos professores na utilização dos equipamentos; manutenção dos *kits*; inadequação das salas para operação dos equipamentos; inadequação dos programas às realidades locais; falta de energia elétrica em diversas áreas e dificuldade de recepção dos sinais de transmissão	Treinamento dos professores para utilização dos recursos do Programa Adequação de salas para funcionamento do programa Articulação com programas de fornecimento de energia elétrica Manutenção sistemática dos equipamentos

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 4: *Apoio à Agricultura Familiar*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF-Crédito)	O Programa está funcionando, mas conta com muito pouca visibilidade em relação à CS Dos oito Municípios beneficiados, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural foi criado em quatro Municípios e está em processo de criação em mais um	Além da EMATER, em alguns casos, foram identificadas parcerias com programas e/ou instituições integrantes das Administrações Estaduais	O PRONAF-custeio atendeu a 2.964 agricultores e o PRONAF-investimento a 270	Número insuficiente de técnicos para acompanhamento do Programa Exigências, quanto à documentação para realização do financiamento, induzem à seletividade e acabam excluindo o pequeno agricultor familiar Atraso na liberação dos recursos	Desburocratização do financiamento de forma a estimular a participação dos pequenos agricultores Ampliação do número de técnicos capacitados para dar assistência ao Programa Ampliação dos recursos do Programa e, conseqüentemente, do número de beneficiários Maior divulgação do Programa
2. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE ENERGIA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (PRODEEM)	O PRODEEM funciona apenas em um dos dois Municípios beneficiados Antes da vinculação do Programa à CS, o Município já tinha sido contemplado com recursos do PRODEEM	A EMATER utiliza os recursos do TV Escola em uma escola rural no Município em que o PRODEEM foi implantado	Em 1997, o Programa foi implantado em uma escola municipal, beneficiando 53 alunos e dois professores de um dos dois Municípios beneficiados com o Programa	Limitações do Programa frente à demanda (a energia gerada foi concentrada em uma única escola)	Expansão do Programa para outras escolas rurais Ampliação do Programa para permitir o acesso da população aos benefícios

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 5: *Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA (PROGER)	O Programa está funcionando e conta com visibilidade, embora parcial, em relação à CS	Em um Município foi observada articulação com a Universidade e, em outro, foram registradas ações integradas com o PLANFOR A EMATER é uma parceira atuante na divulgação do Programa	O PROGER proporcionou cerca de 192 financiamentos em oito Municípios participantes do Programa	Atraso na liberação dos recursos Baixa capacidade de pagamento e endividamento dos trabalhadores rurais Dificuldades dos pretendentes para cumprir as exigências do financiamento do PROGER-rural, principalmente na apresentação de avalistas Os encargos financeiros geram insegurança nos produtores rurais que solicitam o financiamento As Prefeituras desconhecem os mecanismos do Programa	Ampliação da cobertura do Programa e da prestação de assistência técnica aos produtores rurais que solicitam o financiamento Maior divulgação do Programa Redução das exigências das instituições financeiras Adoção de juros mais acessíveis aos pequenos produtores Mais envolvimento das Administrações Municipais
2. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (PLANFOR)	O Programa está funcionando, mas conta com muito pouca identificação em relação à CS Em quatro, dos sete Municípios beneficiados, está instalada a Comissão Municipal de Emprego	Em alguns Municípios, registrou-se apoio da EMATER, das instituições integrantes do sistema "S" e da Universidade Em um Município, há certa vinculação dos cursos do PLANFOR aos projetos financiados pelo PROGER e pelo PRONAF	Nos anos de 1996/1997 foram treinadas cerca de 1.370 pessoas em sete Municípios com o Programa	Nos Municípios pesquisados, foram identificadas falta de motivação dos agricultores para adquirir novos conhecimentos; deficiências na coordenação do Programa; demora no processo de realização dos cursos e necessidade de melhor adequação dos cursos às realidades municipais Alienação das Prefeituras Municipais no processo de planejamento, seleção e execução de cursos As Prefeituras desconhecem os procedimentos do Programa	Potencialização do Programa com a identificação de temas adequados às diferentes realidades Ampliação dos recursos do Programa Maior envolvimento das Prefeituras e dos órgãos participantes do Programa Integração com os programas de crédito

MATRIZ GERAL DE RESULTADOS

ÁREA 6: *Desenvolvimento Urbano*

PROGRAMA	SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
1. PROGRAMA HABITAR- BRASIL	O Programa está funcionando, mas apresenta visibilidade parcial em relação à CS A Comissão Municipal de Habitação foi criada em apenas dois dos seis Municípios beneficiados com o Programa	Em dois, dos seis Municípios beneficiados, foram identificadas ações integradas ao PASS Em um Município há integração com políticas municipais de habitação	Foram construídas em 1996/ 1997 cerca de 494 unidades habitacionais e realizadas melhorias em outras 478 moradias nos seis Municípios beneficiados com o Programa	Atraso na liberação dos recursos Insuficiência de recursos frente à demanda Os Programas são geridos pelos Estados As Prefeituras desconhecem os mecanismos do Programa	Ampliação dos recursos do Programa Maior envolvimento das Prefeituras na execução do Programa
2. PROGRAMA DE AÇÃO SOCIAL EM SANEAMENTO (PASS)	O Programa está funcionando, mas conta com pouca identificação com relação à CS	Em dois, dos oito Municípios beneficiados, foram identificadas ações integradas ao Habitar-Brasil	Melhorias de saneamento básico em todos os Municípios beneficiados	Insuficiência de recursos frente à demanda Foi identificada, em alguns Municípios, lentidão no processo de liberação de recursos As Prefeituras desconhecem os mecanismos do Programa	Continuidade e ampliação dos recursos do Programa

Considerações Finais

A avaliação da Agenda Básica nos Municípios estudados permite observar que a Comunidade Solidária tem assumido um papel estratégico para que os programas sejam efetivamente implementados, melhorando a qualidade de vida da população. Além disso, entre as ações empreendidas, destaca-se a consolidação de canais de comunicação e negociação entre os entes governamentais, promovendo a circulação e a padronização do acesso às informações.

A Estratégia Comunidade Solidária criou instâncias de colaboração, através de uma rede de interlocutores e parceiros, atuando, de forma matricial, como pólo de mediação da convergência de ações e recursos para os Municípios carentes. Como resultados, sobressaem a descentralização do atendimento, a focalização nos mais necessitados e o fortalecimento de elos institucionais. Contudo, é importante observar que, ao articular organizações autônomas, a Comunidade Solidária pode ter sua ação dificultada pelo ambiente institucional em que se insere, notadamente, pela ausência de tradição na realização de trabalhos em rede e em parceria.

Na verificação dos processos de implementação das ações, é conveniente ter presente que os programas oferecidos pela Agenda Básica tiveram origem em instituições e épocas diversas, possuem objetivos diferenciados e foram formulados sem a preocupação de articulação e coordenação de ações interinstitucionais. Portanto, sua integração em um conjunto de programas é posterior à sua formulação e, apesar de implantados em Municípios que guardam características similares, devem gerar resultados diferenciados em realidades não uniformes.

De modo geral, a avaliação da implementação da Agenda Básica, numa abordagem qualitativa e pró-ativa, permite sintetizar os processos de gestão dos programas nos Municípios estudados em duas perspectivas distintas: (1) **pontos fortes** que devem ser reforçados e expandidos, garantindo a consolidação da Estratégia Comunidade Solidária, e (2) situações que precisam ser melhor trabalhadas, gerando **oportunidades de melhorias** para a eficiência das ações e dos programas. Nesse contexto, destacam-se:

1. Pontos Fortes

- Os programas estão sendo efetivamente operacionalizados, favorecidos pela simplificação dos mecanismos de gestão garantida pelo "selo de prioridade".
- Os programas selecionados para compor a Agenda Básica são indispensáveis para minimizar a situação de fome e pobreza.
- A rede articulada de organizações para a implementação das ações está em processo de consolidação, apoiada pela realização de reuniões sistemáticas com órgãos ministeriais, parceiros e interlocutores.
- Os programas são executados pelas diversas secretarias setoriais existentes, não havendo duplicação de estruturas organizacionais nas esferas estaduais e municipais.
- Por suas características, os programas permitem a integração das ações no âmbito local, favorecendo a potencialização mútua de resultados.
- As ações são descentralizadas, pois, a maioria dos programas é executada pelas Prefeituras.
- Os sistemas para acompanhamento e monitoramento das ações estão sendo implementados.
- Os Conselhos Municipais do PRODEA, criados pela Comunidade Solidária, são bastante atuantes na execução das ações do programa.

2. Oportunidades de Melhorias

- Promover a regularização das transferências de recursos financeiros.
- Fortalecer a efetiva participação social.
- Promover a capacitação da rede de interlocutores e gestores municipais para a coordenação e a convergência das ações em nível local.
- Realizar diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as demandas.
- Sistematizar instrumentos e métodos para ampliar e reforçar a convergência e a integração das ações.
- Estabelecer critérios de integração dos programas, enfatizando a articulação entre as ações

de caráter emergencial e as ações de geração de trabalho, renda e qualificação profissional.

- Reforçar a institucionalização da Estratégia Comunidade Solidária para a consolidação da rede de organizações envolvidas.
- Articular outras ações que favoreçam a implementação dos programas da Agenda Básica, como as de manutenção e conservação das estradas vicinais e de geração de energia.

A avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, além de propiciar o relato de 10 experiências distintas de implementação da Agenda Básica, em localidades distribuídas por todas as regiões do país, forneceu uma visão, ainda que panorâmica, dos resultados da proposta de ação do Governo Federal para os Municípios pobres do país.

A ação da Comunidade Solidária está estruturada na construção de uma rede de organizações que, atuando como parceiras, promovem a descentralização da execução de programas para os Municípios. Estes, além de concentrarem elevado número de famílias carentes, são caracterizados pelo seu baixo potencial de desenvolvimento econômico e pela limitada infra-estrutura técnica, material e administrativa para a gestão das ações, interferindo nas condições para a execução dos programas.

A rede de organizações da Comunidade Solidária é constituída por órgãos governamentais das diferentes esferas de poder e da sociedade civil organizada. O Conselho Consultivo e a Secretaria Executiva articulam e coordenam os processos políticos de implementação das ações.

Os Ministérios participam da formulação das políticas, do planejamento da execução das ações e da programação da alocação dos recursos, tendo como braço operacional as equipes setoriais de gerenciamento. Estes grupos são responsáveis pela formalização da inserção dos Municípios, viabilizando a assinatura dos contratos e convênios de acordo com o atendimento dos pré-requisitos de cada programa. Como integrantes de órgãos de abrangência nacional, as equipes ministeriais são disseminadas nos Estados ampliando, assim, a escala de comunicação interinstitucional, o que, de certa forma, torna mais complexa a coordenação da rede de organizações da Comunidade Solidária.

À esfera estadual é reservado o papel de interlocutor da Comunidade Solidária, servindo como canal de comunicação entre o Governo Federal e o Municipal. Os interlocutores estaduais, nos Estados visitados, demonstraram conhecimento e compreensão dos princípios e pressupostos da Comunidade Solidária. Atuam como facilitadores da integração e da convergência de ações nos Municípios, aproximando formuladores e executores de políticas públicas.

Em alguns dos Municípios pesquisados, foram recentemente nomeados interlocutores municipais. Sua atuação ainda deixa muito a desejar, pois precisam ser preparados e capacitados para assumir a coordenação local dos programas, evitando sua fragmentação e dispersão na Administração Municipal.

Sobre a eficiência e a eficácia dos programas, pode-se fazer algumas considerações de caráter geral. Em primeiro lugar, é importante destacar que os programas estão funcionando, embora ainda não atendam plenamente à população-alvo a ser beneficiada. Por outro lado, a ausência de diagnósticos das reais necessidades locais, associada à rigidez de concepção de muitos programas, dificulta a adequação entre as ofertas da Agenda Básica e a demanda por atendimento.

Com limitada percepção da vinculação dos programas à Estratégia Comunidade Solidária, a operacionalização das ações busca atender às normas ministeriais, estando sua execução, na maioria dos casos, sob a responsabilidade das Secretarias Municipais. Apesar de os programas apresentarem como pré-requisitos a instalação de conselhos e/ou comissões setoriais para fiscalizar as atividades, a participação dos beneficiários nessas instâncias é residual, fragilizando o controle social. Como exceção a esta situação comparece a Comissão do PRODEA que, por seu caráter executivo, tem contado com ativa participação da população.

Devido às características socioeconômicas e de localização dos Municípios, a Agenda Básica é relevante para minimizar a situação de fome e pobreza local. Todavia, seus efeitos são restringidos pela ausência de mecanismos formais para a integração dos programas, dificultando sua convergência regular para os beneficiários. Além disso, os freqüentes atrasos na liberação e no repasse de recursos dificultam o planejamento e a execução das ações. Em que pesem tais dificuldades, já se observam resultados positivos da implementação, como redução da mortalidade e da desnutrição infantil, ampliação do aleitamento materno, aumento da freqüência e do desempenho escolar, ações de capacitação e treinamento de mão-de-obra, construção de habitações e melhorias sanitárias.

Para alteração do estágio de pobreza e miséria dessas localidades, situadas em microrregiões com baixo potencial de desenvolvimento econômico e social, entre os programas oferecidos pela Agenda Básica, devem ser potencializados os que permitem maior

investimento na geração de emprego, trabalho, renda e qualificação profissional. Os demais programas, como ações emergenciais e/ou complementares, podem propiciar a estabilidade social e a infra-estrutura necessárias para a eficácia de qualquer processo de desenvolvimento local.

Bibliografia Consultada

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n.12, p.2-18, jun./dez. 1995.

FIGUEIREDO, Marcus Faria, FIGUEIREDO, Angelina Maria C. Avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.

HALL, Richard H. *Organizações*: estruturas e processos. Trad. Wilma Ribeiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.

MARINHO, Heliana. *A política pública de saúde no Brasil*: dilemas e desafios para a institucionalização do SUS. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, 1996.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. Trad. Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional*: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

PELIANO, Anna Maria T. M., RESENDE Luís Fernando de Lara, BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.12, p.19-38, jun./dez. 1995.

PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.) *O mapa da fome*: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, mar. 1993 (Documento de Política, 14).

SILVA, Paulo Vieira da, PEDONE, Luiz. Formação de políticas de governo. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p.61-73, mai./ago. 1987.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo, NETO, Bazileu Alves Margarido. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, p.38-62, jun./dez. 1995.

SUBRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas* - eficácia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1989.

TACHIZAWA, Takeshy, SCAICO, Oswaldo. *Organização flexível*: qualidade na gestão por processo. São Paulo: Atlas, 1997.

ANEXO

Matriz Síntese de Resultados por Área da Agenda Básica

Lista de Siglas

Matriz Síntese de Resultados por Área da Agenda Básica

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 1: *Redução da Mortalidade na Infância*

Programas: *Combate à Desnutrição Infantil; PACS; PNI e Saneamento Básico da FNS*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Os programas chegaram aos Municípios e estão funcionando	Integração intra-área, principalmente através dos ACS	Aumento da cobertura vacinal e do aleitamento materno	Atraso e insuficiência de recursos	Ampliação e regularização dos repasses de recursos financeiros
O "Programa do Leite" estava suspenso em quatro Municípios	Vinculação do recebimento do leite à apresentação de carteira de vacinação	Redução da mortalidade e desnutrição infantil	Dificuldades de acesso às áreas rurais	Ações de melhorias das estradas vicinais e ampliação dos acessos às áreas rurais
		Melhoria das condições de saneamento		
Programas parcialmente identificados com a Estratégia CS	Articulação com o PRODEA: entrega de cestas mediante apresentação de carteira de vacinação	Maior conhecimento do quadro sanitário da população	Falta de diagnósticos locais	Campanhas de esclarecimento à população sobre os programas
Participação residual do Conselho de Saúde	A Pastoral da Criança é parceira ativa na implementação dos programas			

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 2: *Suplementação Alimentar*

Programas: *Alimentação Escolar (PNAE) e Distribuição de Alimentos (PRODEA)*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Os programas chegaram aos Municípios e estão funcionando	Integração com as Áreas de Apoio ao Ensino Fundamental e Redução da Mortalidade na Infância	Contribuição para a melhoria da saúde dos alunos, melhoria do desempenho e redução do quadro de desnutrição	Atraso na liberação e insuficiência de recursos para a merenda	Ampliação e regularização dos repasses de recursos financeiros, do número de cestas e do volume de alimentos
O Conselho Municipal de Alimentação Escolar e a Comissão do PRODEA são atuantes em todos os Municípios beneficiados	Participação dos Agentes Comunitários de Saúde e da Pastoral da Criança	A merenda escolar é considerada a principal e, em alguns casos, a única refeição do dia	Precariedade das estradas vicinais e falta de transportes às áreas rurais	Articulação com o Programa de Geração de Emprego e Renda Maior envolvimento do Conselho de Alimentação Escolar
O PRODEA é o Programa da Agenda Básica mais identificado com a CS	Recebimento de cestas: casos de exigência de matrícula dos filhos na escola e carteira de vacinação	Distribuição de cestas: 31.160 (1995) e 106.328 (1996), atendendo, mensalmente, a cerca de 46,88% do total de famílias cadastradas nos nove Municípios beneficiados	Número insuficiente de cestas para distribuição mensal a 20.637 famílias cadastradas nos nove Municípios beneficiados	Melhor adequação dos alimentos aos hábitos locais

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 3: *Apoio ao Ensino Fundamental*

Programas: *Transporte Escolar (PNTE), Cesta de Saúde do Escolar(PCSE), Cesta de Material Escolar (PCME), Educação Infantil e TV Escola*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Os programas chegaram aos Municípios e estão funcionando	Integração entre os programas da área	Aumento do número de matrículas e redução da evasão escolar	Atraso no repasse de recursos e insuficiência de materiais frente ao crescimento da demanda	Ampliação e regularização dos repasses de recursos financeiros
			Precariedade das estradas vicinais	Adequação dos programas às realidades locais, atendendo melhor à demanda por transporte escolar
Programas parcialmente identificados com a Estratégia CS		Criação de 432 vagas no pré-escolar nos seis Municípios beneficiados com Educação Infantil		O TV Escola deverá utilizar material didático e de audiovisual adaptado às realidades regional e local Articulação com programas de geração de energia
Insignificante participação do Conselho Municipal de Educação	Articulação com outros programas desenvolvidos pelas Prefeituras, principalmente em transporte escolar Em um Município o TV Escola foi implantado em uma escola rural beneficiada pelo PRODEEM	Beneficiamento de 52 unidades de ensino com o TV Escola	Quantidade insuficiente de veículos para atender à demanda por transporte escolar	Treinamento dos professores para melhor utilização dos materiais e equipamentos do TV Escola Manutenção sistemática de veículos e equipamentos

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 4: *Apoio à Agricultura Familiar*

Programas: *Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)* e *Desenvolvimento de Energia (PRODEEM)*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Dos 10 Municípios beneficiados, em oito os agricultores tiveram acesso ao PRONAF-crédito	Em três Municípios foram identificadas articulações com programas estaduais similares	O PRONAF-custeio atendeu a aproximadamente 2.964 agricultores e o PRONAF-investimento, a 270 projetos	Limitações dos programas frente à demanda Atrasos na liberação dos recursos financeiros	Desburocratização do financiamento Ampliação da assistência técnica
Os programas são parcialmente identificados com a Estratégia CS	O PRODEEM favoreceu a implantação do TV Escola em uma escola rural	Dos três Municípios com o Programa, o PRODEEM foi implantado em apenas um, beneficiando 53 alunos e dois professores de uma escola rural	Exigências das financeiras dificultam o acesso do pequeno agricultor ao crédito	Aumento dos recursos para expansão dos programas
O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural criado em quatro Municípios está em processo de criação em mais um				Melhor divulgação dos programas

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 5: *Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional*

Programas: *Geração de Emprego e Renda (PROGER) e Educação Profissional (PLANFOR)*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Os programas estão funcionando e contam com visibilidade, embora parcial, em relação à CS	Em um Município foram identificadas ações integradas com o PLANFOR	PROGER financiou 192 projetos em 1996, em oito Municípios beneficiados com o Programa	Atrasos na liberação dos créditos pelos bancos	Ampliação dos recursos dos programas
			Baixa capacidade de pagamento dos trabalhadores rurais	Adequação dos programas à realidade local
				Assistência técnica aos produtores rurais com financiamento
		Em 1996/1997 foram treinadas cerca de 1.370 pessoas através do PLANFOR, distribuídas nos sete Municípios com o Programa	Falta de adequação dos cursos de qualificação à realidade local	
A Comissão Municipal de Emprego foi criada em quatro Municípios e está em processo de criação em mais um			Excesso de exigências dos órgãos financiadores	Redução das exigências para o financiamento
			Falta de motivação à capacitação	Maior envolvimento da Prefeitura e dos órgãos executores

MATRIZ SÍNTESE DE RESULTADOS POR ÁREA

Área 6: *Desenvolvimento Urbano*

Programas: *Habitar-Brasil* e *Ação Social em Saneamento (PASS)*

SITUAÇÃO	AÇÕES INTEGRADAS	RESULTADOS ALCANÇADOS	DIFICULDADES	SUGESTÕES DE MELHORIAS
Programas funcionam, mas contam com pouca visibilidade em relação à CS	Em dois Municípios há integração entre o PASS e o Habitar-Brasil	Construção de 498 habitações e melhoria em 478 moradias	Atrasos na liberação dos recursos financeiros	Ampliação dos recursos dos programas
			Insuficiência de recursos	Continuidade das ações
			Obras contratadas pelo Governo Estadual	
Comissão Municipal de Habitação criada em dois Municípios	Em outro Município há integração com um Programa Municipal de Habitação Popular		Distanciamento dos Municípios do planejamento e da execução dos programas	Maior envolvimento das prefeituras na execução dos Programas

Lista de Siglas

Lista de Siglas

ACS - Agente Comunitário de Saúde

BB - Banco do Brasil

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

CEASA - Central de Abastecimento

CEF - Caixa Econômica Federal

CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

DNDE - Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético

EMATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS - Fundação Nacional de Saúde

FSESP - Fundação de Serviços de Saúde Pública

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE - Índice de Desenvolvimento Econômico

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MEC - Ministério da Educação e do Desporto

ONG - Organização Não-governamental

PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde

PAPP - Programa de Apoio à Pequena Produção

PASS - Programa de Ação Social em Saneamento

PCSE - Programa de Cesta de Saúde do Escolar

PLANFOR - Programa Nacional de Educação Profissional

PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNI - Programa Nacional de Imunização

PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar

PRODEA - Programa de Distribuição de Alimentos

PRODEEM - Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios

PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEFOR - Secretaria de Formação Profissional

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEPURB - Secretaria de Política Urbana

SIA/SUS - Sistema de Informação Ambulatorial/ Sistema Único de Saúde

SINE - Sistema Nacional de Emprego

SINPACS - Sistema de Informação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional