COMUNIDADE SOLIDARIA: INFORME À IX REUNIÃO DO CONSELHO

AGOSTO DE 1996

IPEA
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

COMUNIDADE SOLIDÁRIA: INFORME À IX REUNIÃO DO CONSELHO

AGOSTO DE 1996

COORDENAÇÃO:

Este trabalho foi coordenado pela Diretoria de Política Social (DPS) e pela Coordenação Geral de Projetos Especiais (CGPE), do IPEA.

Mariano de Matos Macedo
Diretor da DPS

Murilo Lôbo
Coordenador da CGPE

EQUIPE TÉCNICA:

Ana Lucia Lobato
Edgar Bastos (Secretaria Executiva do Comunidade Solidária)
Enid Rocha Andrade da Silva
Nathalie Beghin
Valéria Rezende

APOIO ADMINISTRATIVO

Rogério Tristão Rodrigues (Secretaria Executiva do Comunidade Solidária)

AGRADECIMENTO

Coordenação do Serviço Editorial do IPEA

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 1

I. A ESTRATÉGIA DA SECRETARIA EXECUTIVA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 1996 1

II. PROGRAMAS EM ANDAMENTO 7

1. Redução da Mortalidade na Infância 7

2. Alimentação 15

3. Apoio ao Ensino Fundamental 21

4. Desenvolvimento Urbano 26

5. Fortalecimento da Agricultura Familiar 30

6. Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional 34

7. Outras Parcerias Governamentais 37

III. CONCLUSÕES 47

IV. NOTAS TÉCNICAS 49

- Combate à Pobreza 49

- Gastos Sociais Federais 55

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta um balanço das ações governamentais do Comunidade Solidária no primeiro semestre de 1996.

A primeira parte deste documento descreve o processo de identificação de áreas e programas prioritários, recursos envolvidos e a execução global do Comunidade. Apresenta, ainda, informações sobre a nova fase de reestruturação do Conselho Consultivo, iniciada em 17 de junho de 1996.

A segunda parte trata do acompanhamento de cada um dos programas que integram o Comunidade Solidária. As informações estão sob a forma de quadros-resumo e dão conta da situação atual dos programas no que respeita à sua execução orçamentária e às metas físicas atingidas. Tais quadros resgatam as principais características dos programas, em termos de objetivos, metas físicas e financeiras, órgãos envolvidos, aspectos operacionais e fontes de financiamento. São ainda apontadas as principais dificuldades encontradas, bem como algumas sugestões, objetivando subsidiar o debate em torno do aprimoramento da execução dos programas. Buscou-se, por fim, apresentar, nessa parte do documento, alguns exemplos de outras parcerias governamentais. Embora não integrem o núcleo central dos programas prioritários do Comunidade Solidária, são fundamentais para o combate à fome e à pobreza em nível local. Os exemplos escolhidos não esgotam a lista extensa de parcerias que vêm-se construindo a cada dia.

Finalmente, após as conclusões que resenham os principais tópicos abordados, duas notas técnicas complementam o documento: a primeira descreve e analisa algumas das iniciativas implementadas dentro da estratégia do Comunidade Solidária, enquanto a segunda compara e discute metodologias utilizadas para a análise dos gastos federais na área social.

I. A ESTRATÉGIA DA SECRETARIA EXECUTIVA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 1996

O ano de 1996 iniciou com dois grandes condicionantes para as atividades governamentais do Comunidade Solidária. Uma indefinição orçamentária que só veio a ser superada em maio com a aprovação do Orçamento da União para 1996[1] acarretou sensível atraso na definição de recursos para o combate à fome e à pobreza. Paralelamente, o calendário eleitoral trouxe duas implicações concretas para o Comunidade Solidária: a escolha de novos municípios a serem atendidos com prioridade e a necessidade de atender a vigência da legislação eleitoral que estabeleceu o

[1] O Orçamento Geral da União (Lei nº 9.275) foi sancionado pelo presidente da República em 09/05/96.

prazo[2] de 30 de junho para o empenho de todos os recursos (federais e estaduais) destinados às prefeituras. Ou seja, não havia orçamento mas se tinha um prazo estreito para conveniar os recursos. Era preciso expandir os municípios prioritários alvo da ação convergente e integrada envolvendo os principais atores interessados (sobretudo os governos estaduais), mas não havia tempo hábil para proceder à nova discussão sobre critérios de seleção dos novos municípios.

Nesse contexto, o governo federal tomou um conjunto de decisões no âmbito do Comunidade Solidária, a seguir sumariado.

- O critério utilizado para a expansão dos municípios prioritários seria técnico, e o mesmo para todos os estados. Assim, aos 302 municípios selecionados em 1995 seriam aduzidos os demais municípios constantes da lista (primeiro decil) elaborada pelo IBGE em parceria com a Secretaria Executiva e relacionados no documento "Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil" (IBGE, 1995). Nesse sentido, foram identificados 809 novos municípios totalizando, para 1996, um universo de 1.111 municípios, para os quais será desenvolvido um esforço de convergência e integração de ações de combate à fome e à pobreza.
- Definição de uma "Agenda Básica" de ações federais composta por um cardápio de programas distribuídos em cinco áreas de atuação:

- Redução da Mortalidade na Infância;
- Alimentação;
- Apoio ao Ensino Fundamental;
- Desenvolvimento Urbano;
- Fortalecimento da Agricultura Familiar; e
- Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional.

Essas áreas formam o núcleo central de atuação da primeira frente da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, a saber, melhorar a eficiência e eficácia de ações de responsabilidade federal.

- Identificação de outras parcerias governamentais de combate à fome e à pobreza voltadas para os municípios prioritários. No que se refere a essa segunda frente de atuação da Secretaria Executiva, a promoção da convergência e integração das ações nas áreas de maior concentração de pobreza - 1.111 municípios -, além das ações incluídas na "Agenda Básica", estimula-se o direcionamento de outros programas federais, como, por exemplo, nas áreas de defesa

[2] Lei nº 9.100, de 29/09/95.

dos direitos de crianças e adolescentes, meio ambiente, desenvolvimento energético, assistência social, doação das mercadorias apreendidas pela Receita Federal e esporte.

A estratégia/96 da parte governamental do Comunidade Solidária foi apresentada na III Reunião de Interlocutores (estaduais e ministeriais) realizada em abril. Assim, definido o escopo de atuação para 1996 e mesmo sem o conhecimento completo da disponibilidade de recursos orçamentários (obtido somente em junho)[3], foi feito um esforço concentrado para viabilizar, até 30 de junho de 1996, o maior número possível de convênios com os municípios selecionados.

No que diz respeito à Secretaria Executiva, os esforços foram concentrados em três linhas de atuação:

1) Visita aos estados para, entre outros objetivos, divulgar a estratégia/96 do Comunidade Solidária no intuito de contribuir para acelerar os procedimentos burocráticos necessários à assinatura dos convênios. Entre maio e junho, 23 estados foram visitados (excetuaram-se apenas Acre, Pará, Roraima e Bahia). Vale destacar o esforço desempenhado pelos interlocutores estaduais do Comunidade Solidária que, em tempo recorde, mobilizaram e trouxeram para os encontros os diversos parceiros envolvidos com o Programa: os representantes de órgãos estaduais, os superintendentes e/ou delegados dos ministérios e órgãos federais, os prefeitos e representantes de associações e ONGs.

2) Busca de solução para o problema das inadimplências dos estados e municípios encaminhando propostas que culminariam com a publicação da Medida Provisória nº 1.490, de 07/06/96, suspendendo os impedimentos decorrentes da inadimplência (com exceção dos débitos junto ao INSS). Ainda a esse respeito, providenciou-se para que os interlocutores estaduais fossem regularmente informados sobre mudanças na legislação que disciplina a transferência de recursos federais: assim que é publicada uma medida provisória ou um decreto sobre o assunto, cópias com instruções para interpretação são enviadas aos estados.

3) Acompanhamento do orçamento: no mês de junho foram finalmente definidos os recursos orçamentários disponíveis. A "Agenda Básica" do Comunidade Solidária (ver Tabela) conta com R$ 1,9 bilhão. Além dos recursos para saneamento e habitação terem sofrido redução substantiva e do PRONAF ter uma dotação muito aquém do necessário, a FAE requer um crédito suplementar de R$ 161 milhões para cumprir a meta de expansão nos seus programas (cestas, saúde, transporte e merenda escolar).

[3] Cerca de um mês após a sanção do Orçamento Geral da União, o governo federal publicou o Decreto nº 1.923, de 07/06/96, que limita o empenho e a movimentação de dotações de órgãos do Poder Executivo.

O esforço desempenhado por todos os órgãos governamentais integrantes do Comunidade Solidária resultou, conforme atesta a Tabela adiante, no empenho de cerca de 66% dos recursos. Destaca-se que, no ano passado, esse mesmo indicador era de 44% para o período de janeiro a agosto.

Apesar do empenho global ter apresentado resultado satisfatório, observa-se que a transferência de recursos financeiros manteve-se em níveis ainda muito baixos (20,6%).

O segundo semestre deverá ser dedicado, portanto, a:

- agilização do repasse de recursos financeiros; e
- preparação dos convênios não concretizados para serem assinados assim que ultrapassado o prazo da "quarentena eleitoral".

A Relação com o Conselho do Comunidade Solidária

A Secretaria Executiva vem apoiando o Conselho na sua nova fase de reestruturação a partir da qual se coloca como um espaço de interlocução Estado-Sociedade, devendo opinar e propor sobre temas mais amplos relativos à estratégia de desenvolvimento social como um todo. Assim, o Conselho do Comunidade Solidária desenvolverá suas atividades em três dimensões:

1) Interlocução Política. Essa dimensão objetiva contribuir para uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social - nas áreas de Desenvolvimento Rural, Ocupação e Renda, Segurança Alimentar, e Crianças e Jovens -, partindo de consenso progressivamente construído entre atores estatais e não-estatais que têm peso decisivo no comportamento dos governos, dos parlamentos, do Judiciário, das organizações da sociedade civil, dos sindicatos, das empresas, etc. Este tipo de atividade envolve o diálogo regular entre ministros e membros da sociedade civil e entre executivos e técnicos governamentais, representantes de entidades sindicais e empresariais, meios de comunicação, ONGs e intelectuais.

2) Desobstrução Legal e Agilização de Procedimentos Administrativos. Essa segunda dimensão visa articular soluções políticas e apresentar alternativas técnicas para superar atuais restrições legais e administrativas que comprometem, delongam ou esvaziam a eficácia da ação social. Para tanto, o Conselho montará Grupos de Trabalho sobre temas como: inadimplência; licitação; planejamento familiar (acesso a direitos reprodutivos); crédito popular; pequena e microempresa; formas associativas e cooperativas de produção.

3) Empreendimentos Concretos de Parcerias. Esta última linha de trabalho objetiva reunir esforços e recursos dos três níveis de governo, de

organizações da sociedade civil e do setor privado empresarial para realizar projetos específicos. Nesta linha de atividade o Conselho dará prioridade a projetos como: Universidade Solidária; Capacitação de Jovens; Marco Legal (regulador do relacionamento Estado-Sociedade Civil); Promoção do Voluntariado; Ação Local; Rede de Informações do Terceiro Setor.

Com o intuito de detalhar o desempenho de cada programa, a próxima seção apresenta um resumo do andamento das ações que compõem a "Agenda Básica" da parte governamental do Comunidade Solidária. Também são apresentados alguns exemplos de outras parcerias governamentais que se somam ao processo de ação convergente e integrada nos municípios de maior concentração de pobreza.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CASA CIVIL
SECRETARIA EXECUTIVA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA "AGENDA BÁSICA" DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA
— POSIÇÃO EM 30 DE JUNHO DE 1996 —

(Em R$ mil)

MINISTÉRIOS / PROGRAMAS	DOTAÇÃO Lei + Crédito (A)	LIMITE Dec. 1.923/96 (B)	CRÉDITO Empenhado (C)	CRÉDITO Liquidado (D)	PERCENTUAL % (B)/(A)	PERCENTUAL % (C)/(B)	PERCENTUAL % (D)/(B)	PERCENTUAL % (D)/(C)
I. Ministério do Planejamento e Orçamento	777.300,8	424.785,1	191.488,1	0,0	54,6	45,1	0,0	0,0
1. Habitar Brasil	381.936,1	205.498,4	110.835,4	0,0	53,8	53,9	0,0	0,0
2. PASS - Ação Social em Saneamento	395.364,7	219.286,7	80.652,7	0,0	55,5	36,8	0,0	0,0
II. Ministério da Agricultura e do Abastecimento	57.965,8	57.965,8	3.651,5	2.835,1	100,0	6,3	4,9	77,6
1. PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	10.050,0	10.050,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0
2. PRODEA - Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos	47.915,8	47.915,8	3.651,5	2.835,1	100,0	7,6	5,9	77,6
III. Ministério da Educação e do Desporto	699.644,0	694.012,4	592.365,7	246.622,4	99,2	85,4	35,5	41,6
1. Aquisição, Produção e Distribuição de Material Escolar (1)	30.000,0	30.000,0	51.138,3	2.259,0	100,0	170,5	7,5	4,4
2. Aquisição de Veículos Escolares (2)	25.000,0	25.000,0	43.860,0	3.120,0	100,0	175,4	12,5	7,1
3. Saúde Escolar (3)	22.295,0	18.781,3	18.651,2	1.011,3	84,2	99,3	5,4	5,4
4. Alimentação Escolar (4)	600.000,0	600.000,0	475.428,8	240.232,1	100,0	79,2	40,0	50,5
5. Educação Infantil	22.349,0	20.231,1	3.287,4	0,0	33,8	0,0	0,0	0,0
IV. Ministério da Saúde - PRMI	380.509,3	301.627,5	180.069,3	17.024,3	79,3	59,7	5,6	9,5
1. Combate à Carência Nutricional	193.000,0	193.000,0	108.857,6	0,0	100,0	56,4	0,0	0
2. Ações de Normatização e Coordenação das Ações de Imunização	59.663,2	59.663,2	34.753,1	17.020,9	100,0	58,2	28,5	49
3. Ações de Saneamento Básico no âmbito do PRMI	127.846,1	48.964,3	36.458,6	3,4	38,3	74,5	0,0	0,0
4. Ações de Normatização e Coordenação dos Programas de Saúde da Comunidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
V. Ministério do Trabalho	442.000,0	442.000,0	291.171,5	129.390,0	100,0	65,9	29,3	44,4
1. Apoio Operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda	49.900,0	49.900,0	2.262,1	1.623,3	100,0	4,5	3,3	0,7
2. Qualificação Profissional	290.100,0	290.100,0	253.400,3	101.612,8	100,0	87,3	35,0	0,4
3. Intermediação de Emprego	102.000,0	102.000,0	35.509,1	26.153,9	100,0	34,8	25,6	0,7
TOTAL	2.357.419,9	1.920.390,8	1.258.746,1	395.871,8	81,5	65,5	20,6	31,4

Fonte: Órgãos setoriais.
Elaboração: Secretaria Executiva.
Notas:

(1) Faz-se necessário um crédito suplementar de R$ 25,3 milhões para o cumprimento das metas previstas.
(2) Faz-se necessário um crédito suplementar de R$ 25,5 milhões para o cumprimento das metas previstas.
(3) Faz-se necessário um crédito suplementar de R$ 9,2 milhões para o cumprimento das metas previstas.
(4) Faz-se necessário um crédito suplementar de R$ 101 milhões para o cumprimento das metas previstas.

II. PROGRAMAS EM ANDAMENTO

PROJETO DE REDUÇÃO DA MORTALIDADE NA INFÂNCIA

- Ministério da Saúde -

(Posição em 05/07/96)

1. Objetivo/Metas	Reduzir a mortalidade na infância nos municípios prioritários, a partir dos seguintes objetivos: • garantir a prestação de ações básicas de saúde ao grupo materno-infantil, incluindo a orientação alimentar e o controle da deficiência por micronutrientes (vitamina "A", ferro e iodo); • recuperar crianças desnutridas e prevenir o baixo peso ao nascer (associação da distribuição de leite e óleo à prestação de ações básicas de saúde); • implantar e/ou manter o sistema de vigilância nutricional; • aumentar a cobertura e melhorar a qualidade da assistência pré-natal, parto e pós-parto; • proporcionar a todas as famílias em idade fértil informações e acesso aos serviços de planejamento familiar; • cumprir o calendário básico de imunização em crianças menores de cinco anos e nas mulheres em idade fértil; • fortalecer o vínculo entre os serviços de saúde e a comunidade por meio dos agentes comunitários de saúde (ACSs) e das equipes do Programa de Saúde da Família (PSF); • garantir água em quantidade e qualidade satisfatórias, bem como o destino dos dejetos; • contribuir para as mudanças de comportamento da população-alvo e da sociedade em geral em relação aos cuidados com a saúde.

2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	• No âmbito do Ministério da Saúde: o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição/INAN; a Fundação Nacional de Saúde/FNS, nas áreas de imunização e saneamento básico; e a Secretaria de Assistência à Saúde/SAS, com ênfase para o segmento materno-infantil. • Conselhos estaduais e municipais de saúde. • Comissões Intergestoras Bi-partite de Saúde. • Secretarias estaduais e municipais de Saúde • Interlocutor estadual do Comunidade Solidária; • Expressões da sociedade civil.
3. Operacionalização	• Identificação de áreas prioritárias: foram selecionados 913 municípios em todo o país a serem progressivamente atendidos até o final do governo (parceria Secretaria Executiva do Comunidade Solidária/Ministério da Saúde/governos estaduais). Vale destacar que, já em 1996, desses 913 municípios, 617 (67,6%) são beneficiados com a ação convergente e integrada promovida pelo Comunidade Solidária. • Mobilização e sensibilização das secretarias estaduais e municipais de Saúde e da sociedade em geral (seminários, campanhas publicitárias, etc.). • Articulação das diversas áreas no âmbito do setor saúde na concentração de esforços nos municípios selecionados como prioritários. • Articulação, por meio da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, das demais ações que têm impacto na redução da mortalidade na infância (geração de emprego e renda, desenvolvimento urbano e rural, etc.); em 1996, esse esforço será concentrado nos 617 municípios coincidentes PRMI/CS alvo da ação convergente e integrada promovida pelo Comunidade Solidária.

4. Fonte de Recursos	Em 1996, os recursos financeiros direcionados pelo Ministério da Saúde para o Projeto de Redução da Mortalidade na Infância são da ordem de R$ 380 milhões para os programas de combate à desnutrição materno-infantil, saneamento e imunização. A esse valor devem ser acrescidos os recursos voltados para os programas de agentes comunitários de saúde e saúde da família[4], assim como o pagamento de hospitais e ambulatórios direcionados para o grupo materno-infantil (impossível dimensionar *a priori*).
5. Situação Atual	**A) Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil - INAN** Recursos orçamentários: R$ 193 milhões. Até 05/07/96 foram conveniados recursos para 806 prefeituras no valor de R$ 101,5 milhões, correspondendo ao atendimento de 1,2 milhão de beneficiários. O maior volume de recursos financeiros tem-se concentrado no Nordeste, que detém a maior prevalência de desnutrição do país. Assim, foram conveniados para a região Norte R$ 18,9 milhões, o que corresponde a 18,5% do total dos recursos; para a região Nordeste, R$ 63,5 milhões (62,5%); Centro-Oeste, R$ 4,5 milhões (4,4%); Sul, R$ 4,3 milhões (4,3%); e Sudeste, R$ 10,3 milhões, 10,3% do total. Com relação aos municípios selecionados pelo Comunidade Solidária, 483 firmaram convênio com o INAN, absorvendo R$ 74,6 milhões. Em termos de clientela beneficiada, estima-se que os 1.111 municípios prioritários reuniriam uma clientela da ordem de 1,2 milhão de usuários. Os convênios firmados

[4] No Orçamento Geral da União, inicialmente, esses programas contavam com uma dotação de R$ 130 milhões toda condicionada à fonte CPMF. Este valor foi cancelado, mas o Ministro da Saúde se comprometeu a pagar, com outras fontes, todos os convênios que forem firmados para PACS e PSF.

	no primeiro semestre permitirão atender cerca de 840 mil beneficiários, ou seja, 70% da meta prevista. Ressalta-se que a cobertura não foi maior porque os municípios não apresentaram a documentação necessária à viabilização do Programa. **B) Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno - PNIAM/INAN** Articulação e coordenação de ações direcionadas para o incentivo ao aleitamento materno, com destaque para: • credenciamento, em 1996, de mais 10 "Hospitais Amigos da Criança" (HACs), totalizando 50 HACs no Brasil. • distribuição (estados, municípios, ONGs, universidades, etc.) de material instrucional, educativo e de propaganda sobre o aleitamento materno.
	C) Materno-Infantil - Coordenação Materno-Infantil - COMIN A maioria das ações de assistência à saúde da mulher, da criança e do adolescente nos estados e municípios é financiada através do sistema de internações hospitalares e ambulatórios do SUS. Complementarmente, a Coordenação Materno-Infantil do Ministério da Saúde apóia estados e municípios mediante assessoria técnica, produção e distribuição de material técnico-instrucional e educativo, distribuição de equipamentos clínicos, medicamentos e anticontraceptivos, e capacitação de recursos humanos. Essa atividade é contínua ao longo do ano e desenvolvida em parceria com organismos internacionais, universidades e ONGs, dentre outros. Vale destacar o desenvolvimento, por alguns estados, de experiências bem-

	sucedidas que, por sua importância, estão sendo expandidas para as demais regiões, tais como: • monitoramento, em nível municipal, dos nascidos vivos e dos óbitos; e • discussão, em parceria com o Ministério Público, da legislação acerca da gratuidade do registro civil de nascimentos e óbitos visando universalizar o acesso dos mesmos à população carente. **D) Programa Nacional de Imunização-PNI/FNS** Recursos Orçamentários: R$ 59,6 milhões. Foi realizada, em 15/06/96, a primeira etapa da Campanha de Vacinação contra a Poliomelite com a meta de vacinar 17,7 milhões de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Como resultado foram vacinadas 16,9 milhões de crianças, representando uma cobertura de mais de 95%. A realização da Campanha absorveu recursos da ordem de R$ 21,5 milhões. No tocante à vacinação de rotina, apesar dos esforços despendidos pelo Ministério da Saúde na aquisição e distribuição de todas as vacinas, bem como a realização de treinamento e supervisões específicas, as coberturas vacinais ainda permanecem baixas: nos municípios prioritários, cerca de 50% apresentam coberturas inferiores a 85%, percentual mínimo necessário para o controle efetivo das doenças imunopreveníveis.
	E) Programas de Agentes Comunitários de Saúde-PACS - e Saúde da Família - PSF Recursos Orçamentários: no Orçamento Geral da União, inicialmente, esses dois programas contavam com uma dotação de R$ 130 milhões, toda condicionada à fonte

CPMF. Este valor foi cancelado, mas o Ministro da Saúde se comprometeu a pagar, com outras fontes, todos os convênios que fossem firmados para PACS e PSF. Assim, no primeiro semestre de 1996 foram conveniados R$ 14,2 milhões, sendo R$ 13,4 milhões para PSF e cerca de R$ 760 mil para o PACS. Entretanto, faz-se necessário destacar o volume de recursos repassados automaticamente pelo Sistema Único de Saúde-SUS para atividades de *prevenção* ligadas às ações desenvolvidas pelos ACSs e pelas equipes de Saúde da Família. Nesse sentido, no primeiro trimestre (últimas informações disponíveis) foram transferidos, para estados e municípios, cerca de R$ 23 milhões. A distribuição regional dos recursos tem-se concentrado no Nordeste (86,6%), que detém as maiores taxas de mortalidade infantil no país; o Norte absorveu 8,5% dos recursos, o Centro-Oeste 2,0%, e Sul e Sudeste 1,4% e 1,5%, respectivamente.

O repasse automatico beneficiou os municípios do Comunidade Solidária com valores da ordem de R$ 6,5 milhões.

O Programa de Agentes Comunitários está implantado em cerca de 1.200 municípios em 20 UFs e conta com mais de 40 mil agentes que acompanham 5,5 milhões de famílias.

No que se refere aos municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária (1.111), 440 (40%) estão com o programa implantado absorvendo cerca de 13 mil ACSs, sendo que 146 prefeituras instalaram o PACS em 1996.

O Programa Saúde da Família está sendo implantado em 131 novos municípios com 387 equipes (1 médico, 1 enfermeira, 1 auxiliar de enfermagem e ACS), totalizando para o pais 292 municípios atendidos com 1.110 equipes.

	Quanto aos municípios do Comunidade Solidária, dos 1.111 municípios prioritários, atualmente 72 dispõem do Programa Saúde da Família (38 implantados até 1995 + 34 implantados em 1996).
	F) Saneamento Básico/FNS Recursos orçamentários: R$ 127,8 milhões para ações de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, melhorias sanitárias domiciliares, drenagem para o controle da malária, melhoria de habitação para o controle da Doença de Chagas e para o destino adequado de dejetos e resíduos sólidos. Entretanto, apenas R$ 48,9 milhões foram autorizados pelos ministérios do Planejamento e da Fazenda[5]. Vale destacar que praticamente todo o recurso de saneamento para a população carente (95%) está alocado no Ministério do Planejamento no Programa de Ação Social em Saneamento (PASS). Para os municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária e do Projeto de Redução da Mortalidade na Infância, foram destinados R$ 22,2 milhões, distribuídos da maneira exposta a seguir: a região Norte absorveu R$ 7,3 milhões, o que representa 32,9% do total de recursos; para o Nordeste, R$ 8,8 milhões (39,6%); Centro-Oeste, R$ 2,1 milhões (9,5%); no Sul, R$ 432 mil (1,9%); e no Sudeste, R$ 3,6 milhões, 16,1% do total.
6. Dificuldades	• Atrasos na liberação de recursos financeiros por parte do governo. • Instituições federais desaparelhadas, principalmente o INAN, que tem uma missão (combater a desnutrição materno-infantil e as carências nutricionais específicas, promover aleitamento materno, etc.) pouco

[5] Decreto nº 1.923/96, que limita o empenho e a movimentação de dotações de órgãos do Poder Executivo.

	compatível com os recursos (humanos, financeiros, administrativos) disponíveis. • Insuficiência e fragilidade das informações (indicadores de execução e de resultado), com especial ênfase no sub-registro expressivo das estatísticas vitais (nascidos vivos e óbitos). Segundo estimativas do IBGE (Celso Simões), em 1990, o sub-registro de nascidos vivos seria superior a 50% enquanto que o de óbitos em menores de 1 ano seria de 26%. • Inadimplência de estados e municípios. • Despreparo técnico de parte não negligenciável dos municípios para a elaboração de projetos
7. Recomendações	• Liberar, para os municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária, recursos financeiros para os programas que integram o Projeto de Redução da Mortalidade na Infância. • Unir esforços nos três níveis de governo com o objetivo de: - preparar a documentação necessária para assinar, assim que a legislação eleitoral permitir, os convênios dos municípios não contemplados no primeiro semestre; - diminuir as pendências que contribuem para o atraso das transferências de recursos; - produzir informações confiáveis e contínuas que possam (re)orientar a implementação de ações para a diminuição da mortalidade na infância; - fortalecer algumas ações fundamentais na promoção da vida das crianças, como o incentivo ao aleitamento materno, o combate às carências nutricionais específicas (hipovitaminose "A", bócio endêmico e anemia ferroprova) e a me-

	lhoria da qualidade da assistência pré-natal, do parto e do recém-nascido; e - promover parceria com o Ministério Público e os demais poderes do Estado visando procurar alternativas viáveis que permitam o *acesso* da população carente às certidões de nascimentos e óbitos. A Coordenação do Projeto de Redução da Mortalidade na Infância está implementando um sistema de acompanhamento do Projeto. Nesse sentido alguns indicadores já colhidos apontam que a focalização do problema, o redirecionamento de recursos existentes, o trabalho em parceria e a implantação de ações simplificadas de atenção à saúde contribuem para uma queda significativa das taxas de mortalidade infantil, como foi verificado, por exemplo, em Teotônio Vilela(AL) que saiu de 326% em 1994 para 179% em 95; Jaramatai (AL) apresentava, em 94, uma TMI de 359%, que caiu para 176% em 1995; e Salitre(SE) passou de 186% em 1994 para 68% em 1995.

ALIMENTAÇÃO

A) Programa de Alimentação Escolar - FAE/MEC

(Posição em 24/07/96)

1. Objetivo/Metas	Garantir uma suplementação alimentar, durante 180 dias letivos, a 32 milhões de escolares do 1° grau da rede pública e filantrópica. Os recursos repassados pela União para estados e municípios são calculados para cobrir 15% das necessidades protéico-calóricas diárias das crianças (R$ 0,13 *per capita*/dia letivo). Fortalecer a merenda das crianças residentes nos municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária, aumentando o *per capita* diário em 50% a partir do segundo semestre de 1996.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Fundação de Assistência ao Estudante-FAE, secretarias estaduais e municipais de Educação e conselhos de Alimentação Escolar.

3. Operacionalização	Os recursos da União são repassados: • diretamente para os municípios que aderiram à descentralização (atualmente em torno de 3 mil); e • para as secretarias estaduais de Educação que ficam responsáveis pelo atendimento das crianças que não são diretamente beneficiadas pelos serviços das prefeituras. Os estados repassam gêneros alimentícios ou recursos financeiros para os municípios ou, ainda, recursos financeiros para as escolas[6]
4. Fonte de Recursos	Recursos Orçamentários (Seguridade Social) para 1996: R$ 600 milhões. Tendo em vista que esses recursos são insuficientes para o cumprimento das metas, está sendo pedido um crédito suplementar da ordem de R$ 101 milhões.
5. Situação Atual	Foram conveniados para estados e municípios cerca de R$ 544 milhões (R$ 475 do Orçamento de 1996 acrescidos de R$ 69 milhões de Restos a Pagar de 1995), o que equivale a 130 dias de merenda escolar. Com relação aos 1.111 municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária, 483 receberam efetivamente recursos diretamente da FAE no valor de R$ 70,3 milhões. Os demais são atendidos via secretarias estaduais de Educação. Até julho de 1996 pouco menos de 100 municípios haviam recebido o reforço da merenda (R$ 0,07 *per capita*/dia letivo a mais).
6. Dificuldades	• Inadimplência e atrasos nas prestações de contas de estados e municípios. • Desatualização das estatísticas do MEC com relação às matrículas de 1° grau. Segundo informações colhidas nos estados e municípios, o número efetivo da clientela

[6] Atualmente, cerca de 1.200 municípios recebem recursos financeiros das secretarias estaduais de Educação para aquisição local da merenda escolar. Os Estados de GO, MG, TO e BA estão operando a "escolarização" da merenda.

	da FAE seria superior a 32 milhões. • Insuficiência de recursos orçamentários para o cumprimento das metas previstas.
7. Recomendações	1. Agilizar a tramitação do crédito suplementar de cerca de R$ 101 milhões. 2. Unir esforços nos três níveis de governo com o objetivo de: a) acelerar a implantação dos conselhos de Alimentação Escolar, exigida pela Lei nº 8.913, de 12/07/94, fundamentais para a promoção do controle social e para assegurar o repasse de recursos da FAE; b) diminuir as pendências que contribuem para o atraso das transferências de recursos; c) racionalizar o atendimento no sentido de que seja a prefeitura a responsável pelo fornecimento da merenda para os alunos de toda a rede federal, estadual, municipal e filantrópica localizada na sua área de administração; d) promover a ampliação, principalmente em nível municipal, de um sistema local e adequado de controle de qualidade da merenda escolar. 3. Expandir o Projeto "Balcão do Cidadão", da FAE, para no mínimo todas as secretarias estaduais de Educação. Esse Projeto permite que qualquer cidadão tenha acesso, via terminal de computador, a todas as informações relativas aos convênios da FAE com estados e municípios, instrumento fundamental para a democratização do Programa. 4. Dar continuidade ao processo de avaliação da descentralização da merenda escolar já iniciado pela FAE. 5. Unir esforços nos três níveis de governo com o objetivo de assegurar a prioridade nacional conferida aos municípios mais pobres do país:

	a) promovendo a aceleração do processo de descentralização nos municípios-bolsões do Comunidade Solidária; e b) garantindo prioritariamente o atendimento dos escolares residentes nesses municípios. 5. Sugerir que o MEC agilize a publicação dos resultados do recenseamento nacional das matrículas.

B) Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos - PRODEA - CONAB/Ministério da Agricultura e do Abastecimento

(Posição em 27/07/96)

1. Objetivos/Metas	Distribuir alimentos oriundos dos estoques públicos do governo federal para a população de baixa renda. Destacam-se entre o público prioritário do Programa: a) famílias carentes dos municípios dos bolsões de pobreza do Comunidade Solidária; b) trabalhadores rurais sem-terra localizados em acampamentos cadastrados pelo INCRA; c) tribos indígenas carentes, segundo critérios da FUNAI/MJ; e d) população de municípios em calamidade pública decretada, reconhecido e priorizado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento - Secretaria Especial de Política Regional. A meta do Programa para o ano de 1996 divide-se em: a) Primeira fase - até julho de 1996: seis etapas de distribuição de cestas de alimentos para 447,5 mil famílias de 310 municípios dos bolsões de pobreza do Comunidade Solidária; b) Segunda fase - a partir de julho de 1996: ampliar o atendimento do PRODEA para

	1.094 municípios, segundo critério de expansão do Comunidade Solidária, beneficiando 1,5 milhão de famílias com a previsão de 6 distribuições até dezembro de 1996 de cestas de alimentos, contendo: 5 kg de arroz, 3 kg de feijão, 7 kg de farinha de mandioca e 10 kg de fubá pré-cozido; e c) continuidade de atendimento a 25 mil famílias indígenas e aos trabalhadores rurais sem-terra, cadastrados pelo INCRA.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	• A Coordenação Nacional do Programa é exercida por uma comissão, presidida pela CONAB, e composta por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, Banco do Brasil, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Secretaria do Fórum Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, Ministério do Exército e Ministério da Fazenda. • A coordenação municipal é feita por comissão municipal composta por representantes do poder público local e por representantes da comunidade local.
3. Operacionalização	• Comissão Nacional - CONEX: coordena o programa em nível nacional. • CONAB: disponibiliza os alimentos já beneficiados em pólos regionais de distribuição. • Comissão Municipal: realiza o cadastramento dos beneficiários, transporta os alimentos até os municípios e realiza a distribuição de alimentos. • Ministério do Exército: realiza a guarda de alimentos nos pólos e faz supervisão da distribuição.
4. Fonte de Recursos	• Recursos Físicos: 700 mil toneladas de alimentos oriundos dos estoques públicos governamentais-AGF. • Recursos Financeiros: R$ 50 milhões para operacionalização do Programa e aquisição dos estoques de alimentos.

5. Situação Atual	• PRODEA (2ª Fase/96): dos 128 Pólos Regionais de Distribuição do PRODEA, a CONAB já disponibilizou os estoques necessários para a distribuição em municípios referente a 111 pólos. Até o momento, apenas os municípios selecionados de 6 estados (MS, TO, CE, AL, PE e PB) concluíram os procedimentos necessários para iniciar a distribuição. Nos demais, fica a CONAB impedida de iniciar até que os municípios agilizem a documentação necessária. • Foram atendidas 8,3 mil famílias indígenas com a distribuição de 25 mil cestas. Quanto às famílias de trabalhadores rurais sem-terra, 39,5 mil receberam um total de 125 mil cestas de alimentos (201 acampamentos).
6. Dificuldades	• Cartelização dos mercados de feijão e farinha de mandioca com implicações no índice de troca desfavoráveis. • A determinação prévia, na Exposição de Motivos do PRODEA, da localização e dos lotes dos estoques públicos que serão utilizados no Programa não permite a venda em leilão de estoques melhor localizados e com maior aceitação no mercado. • Atrasos no repasse de recursos ao Ministério do Exército, em razão da demora de assinatura do convênio entre as partes (CONAB e Ministério do Exército).
7. Recomendações	• É fundamental a maior agilidade dos municípios contemplados na conclusão dos procedimentos necessários para o início do Programa. Nesse sentido, os interlocutores estaduais do Comunidade Solidária poderiam auxiliar os municípios na elaboração desses procedimentos. • A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, em reunião com o Excelentíssimo Senhor Ministro do Exército, garantiu

	a participação desse Ministério, em todos os municípios do PRODEA, na distribuição de alimentos que precedam a realização das eleições municipais. É necessário, pois, maior agilidade na assinatura do convênio CONAB-COTER-MEX para a liberação dos recursos necessários.

APOIO AO ENSINO FUNDAMENTAL
- FAE/FNDE/SEF/MEC -

A) Cesta Básica Aluno/Professor/Escola (FAE)

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Atender, nos municípios do Comunidade Solidária, com exceção das capitais - (1.084 municípios), a: • 2,7 milhões de alunos do ensino fundamental, distribuindo a Cesta do Aluno (lápis, caderno, borracha, etc.); • 122 mil professores, distribuindo a Cesta do Professor (cartolina, giz, borrador, etc.); e • 38 mil escolas, distribuindo a Cesta da Escola (material de limpeza, lâmpadas, etc.). O custo total do Programa é de R$ 55,3 milhões.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	FAE/Governos estaduais e municipais.
3. Operacionalização	Convênios com os estados que repassam os recursos para os municípios, que são os executores do Programa.
4. Fonte de Recursos	FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional). Os recursos previstos no Orçamento são de R$ 30 milhões, insuficientes para o cumprimento das metas previstas. Assim, foi pedido um crédito suplementar de R$ 25,3 milhões, que deverá ser liberado em breve.
5. Situação Atual	Foram empenhados R$ 51 milhões para o atendimento de 25 estados, beneficiando 2,6 milhões de alunos, 115 mil professores e 36 mil

	escolas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental. Espírito Santo e Amazonas não se habilitaram a tempo. Vale ressaltar que há disponibilidade financeira de recursos para o pagamento de apenas 16 estados. As demais Unidades da Federação (11) estão pendentes da liberação do crédito suplementar solicitado.
6. Dificuldades	• Atrasos na formalização de convênios com estados inadimplentes e/ou que não se capacitaram antes do prazo definido pela Lei Eleitoral (30/06/96) (AM e ES). • A fonte do crédito suplementar ainda não foi especificada, o que impossibilita o repasse de recursos financeiros para os estados.
7. Recomendações	• Agilizar a liberação dos recursos financeiros. • Preparar os convênios do estado do Amazonas e do Espírito Santo para repassar os recursos assim que expirar o prazo da Lei Eleitoral.

B) Cesta da Saúde do Escolar (FAE)

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos e Metas	Atender nos municípios do Comunidade Solidária, com exceção das capitais (1084 municípios), a 2,7 milhões de alunos, distribuindo uma Cesta da Saúde do Escolar que contém óculos, *kits* de primeiros socorros, pasta de dente, escova de dente, sabonete, etc. Os recursos necessários são da ordem de R$ 27 milhões.
2. Órgãos Envolvidos	FAE/Governos estaduais e municipais.
3. Operacionalização	Convênios com os estados que repassam os recursos para os municípios, que são os executores do programa.
4. Fonte de Recursos	FAE - Os recursos previstos no Orçamento (R$ 18 milhões) não são suficientes para o cumprimento das metas. Além disso, foram contingenciados R$ 3,5 milhões (incluídos nos recursos orçamentários). Assim, foi pedido um crédito

	suplementar de pouco mais de R$ 9 milhões e o descontingenciamento dos recursos.
5. Situação Atual	Foram empenhados R$ 15,4 milhões para o atendimento de 17 estados (ou 706 municípios). Com exceção de AM e ES, que não haviam se habilitado a tempo, as demais UFs (AL, CE, DF, MG, PA, PE, RO e RR) não foram contempladas por falta de recursos orçamentários.
6. Dificuldades	A fonte de crédito suplementar ainda não foi especificada o que, por um lado, impossibilitou a assinatura de convênios com os estados e, por outro lado, retardou o repasse de recursos financeiros.
7. Recomendações	• Agilizar a tramitação de pedido de crédito suplementar. • Descontingenciar R$ 3,5 milhões. • Preparar os convênios dos estados não contemplados pelo Programa nesse primeiro semestre para repassar os recursos assim que expirar o prazo da Lei Eleitoral.

C) Programa Saúde do Escolar (FAE)

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Prestar assistência à saúde dos alunos da primeira série do primeiro grau dos bolsões de pobreza das capitais com atividades de diagnóstico e tratamento por meio do repasse de um *per capita*/ano de R$ 66,0. Em 1996 deverão ser contempladas as 12 capitais[7], que não entraram no Programa em 1995, absorvendo recursos da ordem de R$ 4 milhões.
2. Órgãos Envolvidos	FAE/Capitais.
3. Operacionalização	Convênios com as capitais.

[7] Macapá, Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, São Luís, Belo Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre e São Paulo.

4. Fonte de Recursos	FAE - Os recursos deste Programa integram a mesma fonte que o Programa Cesta da Saúde do Escolar.
5. Situação Atual	Foram empenhados recursos para 10 capitais, ficando sem convênio duas prefeituras: São Paulo e João Pessoa, porque não se habilitaram a tempo.

D) Transporte Escolar - PNTE (FAE)

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Equipar os municípios do Comunidade Solidária com veículos adaptados ao transporte escolar para o atendimento dos alunos matriculados na rede pública do ensino fundamental. Vale ressaltar que serão beneficiados aqueles municípios que não foram contemplados com o PNTE em 1995, o que equivale a 793 novas prefeituras. O custo total do Programa é de R$ 50,5 milhões.
2. Órgãos Envolvidos	FAE/Governos estaduais e municipais
3. Operacionalização	Convênios com os estados que repassam recursos para os municípios, que são os executores do Programa.
4. Fonte de Recursos	FNDE - Os recursos previstos no Orçamento são de R$ 25 milhões, insuficientes para o cumprimento da meta prevista. Assim, foi pedido um crédito suplementar de R$ 25,5 milhões, que deverá ser liberado em breve.
5. Situação Atual	Foram empenhados R$ 43,8 milhões para o atendimento a 22 Unidades da Federação (ou 758 municípios). Os demais estados (AM, ES, RO, RR e DF) não foram contemplados porque não se habilitaram a tempo ou porque estavam inadimplentes, ou ainda porque não havia mais disponibilidade de recursos orçamentários (RO, RR e DF).
6. Dificuldades	• Atrasos na formalização de convênios com estados inadimplentes e/ou que não se ha-

	bilitaram antes do prazo definido pela Lei Eleitoral (30/06/96). • A fonte de crédito suplementar ainda não foi especificada, o que, por um lado, impossibilitou a assinatura de convênios com vários estados e, por outro lado, retarda o repasse de recursos financeiros para os estados já habilitados.
7. Recomendações	• Agilizar a tramitação do pedido de crédito suplementar. • Agilizar a liberação de recursos financeiros. • Preparar os convênios dos estados do AM, ES, RO, RR e DF para repassar os recursos assim que expirar o prazo da Lei Eleitoral.

E) Educação Infantil (SEF/FNDE)

(Posição em 24/07/96)

1. Objetivos/Metas	Desenvolvimento da educação em creches e pré-escolas por meio da capacitação de professores, aquisição de material pedagógico e, principalmente, aquisição de equipamentos e construção de salas de pré-escolas.
2. Órgãos Envolvidos	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretaria de Educação Fundamental (SEF), governos e municipios.
3. Operacionalização	Convênios com municípios, direcionados prioritariamente para aqueles selecionados pelo Comunidade Solidária. O MEC elaborou documento apresentando proposta aos municípios para construção e aquisição de equipamentos de uma sala de pré-escola no valor de R$ 50 mil. Embora os recursos para educação infantil não tenham necessariamente que ser aplicados conforme esta proposta, o valor de R$ 50 mil é um parâmetro para a transferência de recursos. Dada a ca-

	rência de oferta de vagas para a pré-escola, diferentemente do ensino fundamental, o que se tem verificado, em quase todos os municípios contemplados, é a construção, reforma ou ampliação de pré-escolas, além da aquisição de equipamentos.
4. Fonte de Recursos	Estão previstos no Orçamento Geral da União R$ 22,3 milhões, sendo que R$ 19,1 milhões estão alocados no FNDE para educação pré-escolar (4 a 6 anos), e o restante na SEF para creches (0 a 3 anos).
5.Situação Atual	Até fins de julho, o FNDE havia conveniado R$ 3,3 milhões, absorvendo 17,3% dos recursos orçamentários disponíveis. Foram atendidos 69 municípios distribuídos em 18 estados - apenas três municípios do estado de Goiás não estão no âmbito do Comunidade Solidária. A prioridade estabelecida pelo MEC foi a de atender os municípios do Comunidade Solidária que haviam solicitado recursos no ano passado e não tinham firmado convênios. Assim, dos 66 municípios do Comunidade Solidária contemplados em 1996, 54 são da primeira etapa de seleção (1995). Quanto aos recursos da SEF para creche, estes ainda não foram empenhados.

DESENVOLVIMENTO URBANO
- SEPURB/MPO -

A) Programa de Ação Social em Saneamento-PASS

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Universalizar os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta/destinação final de resíduos sólidos, nas áreas de maior concentração de pobreza nas grandes cidades e nos municípios (distrito-sede, vilas e povoados) de pequeno e médio portes, selecionados pelos programas de Redução da Mortalidade na Infância

	(PRMI/MS) e Comunidade Solidária (CS), visando à melhoria da saúde e das condições de vida das populações beneficiadas.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Diretoria de Saneamento da Secretaria de Política Urbana-SEPURB (MPO); governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Instâncias colegiadas estaduais (encarregadas de alocar os recursos do PASS nos estados além de enquadrar, priorizar e selecionar as propostas recebidas) e Caixa Econômica Federal (agente operador).
3. Operacionalização	Segundo a proposta original da SEPURB/MPO, os projetos elaborados pelos estados e municípios são encaminhados à Instância Colegiada Estadual para enquadramento, hierarquização e seleção. As propostas selecionadas são encaminhadas à SEPURB/CEF para análise e aprovação. Os convênios são então firmados e os recursos repassados pela CEF aos executores. Devido à exigüidade dos prazos para a assinatura de convênio, determinados pela Lei Eleitoral, não houve a participação das instâncias colegiadas estaduais no processo.
4. Fonte de Recursos	Orçamento Geral da União (transferência a fundo perdido).
5. Situação Atual	O Orçamento Geral da União alocou recursos de R$ 395,4 milhões para o PASS em 1996, que foram reduzidos para R$ 219,3 milhões devido aos cortes orçamentários determinados pelo decreto nº 1923 de 07/06/96. Do valor disponível para contratos (R$ 219,3 milhões) a SEPURB/MPO já firmou convênios com 349 municípios no valor total de R$ 80,6 milhões. Os municípios do Comunidade Solidária atendidos até 30/06/96 somam 114 governos locais, envolvendo R$ 33,2 milhões. Os restantes R$ 138,7 milhões ainda estão sendo

	alocados pelos governos estaduais. Não foram liberados recursos do PASS até 17/07/96.
6. Dificuldades	O Congresso Nacional alterou o desenho original do PASS ao selecionar todos os estados e prefeituras a serem atendidos, beneficiando poucos municípios do PRMI e Comunidade Solidária. Além disso, o corte no Orçamento/96 reduziu fortemente as metas do Programa (em quase a metade).
7. Recomendações	• Manter entendimentos com o Congresso de modo que os recursos alocados aos programas e projetos sejam transferidos aos estados e municípios segundo critérios técnicos, conforme prevê o PASS. • Solicitar à área econômica que os programas integrantes do Comunidade Solidária não sejam objeto de cortes orçamentários. • Liberar os recursos financeiros do PASS. • Manter entendimentos com os governos estaduais para que destinem os recursos aos municípios prioritários.

B) Programa Habitar-Brasil

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Atendimento a famílias com renda mensal preponderante de até 3 salários mínimos, que estejam vivendo em áreas que não apresentam condições mínimas de habitabilidade, por meio de ações integradas de habitação, saneamento, apoio ao desenvolvimento comunitário, além de ações complementares, articuladas com outras políticas setoriais que resultem em melhoria da qualidade de vida da população urbana e rural. O Programa contempla as seguintes ações: urbanização de áreas ocupadas por submoradias; urbanização de áreas não ocupadas; e desenvolvimento comunitário.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Diretoria de Habitação da Secretaria de Política Urbana-SEPURB (MPO); estados, Dis-

	trito Federal e municípios (agentes executores); Caixa Econômica Federal (agente operador); conselhos municipais e comunidade beneficiária.
3. Operacionalização	Os pleitos dos estados, Distrito Federal e municípios são encaminhados à SEPURB/MPO que realiza o enquadramento, hierarquização e seleção dos Planos de Trabalho e os encaminha à CEF para análise técnica e contratação.
4. Fonte de Recursos	Orçamento Geral da União (transferências a fundo perdido).
5. Situação Atual	O valor total alocado no OGU/96 - R$ 381,9 milhões - foi reduzido para R$ 205,5 milhões devido aos cortes realizados no Orçamento pelo Decreto nº 1.923, de 7/6/96. Do total disponível (R$ 205,5 milhões) já foram firmados convênios com 413 municípios no valor de R$ 110,8 milhões (verbas carimbadas pelo Congresso Nacional). Foram destinados recursos a 103 municípios do Comunidade Solidária, no valor de R$ 40,3 milhões. Os restantes R$ 94,7 milhões estão sendo programados pelos governos estaduais. Até 17/07/96 não foram liberados recursos financeiros do Habitar-Brasil.
6. Dificuldades	O Congresso Nacional alterou o desenho original do Programa ao definir todos os estados e municípios a serem atendidos, beneficiando poucas prefeituras do Comunidade Solidária. Além disso, o corte no OGU/96 reduziu fortemente as metas do Programa.
7. Recomendações	• Manter entendimento com o Congresso Nacional de modo que os recursos alocados aos programas e projetos sejam transferidos aos estados e municípios segundo critérios técnicos. • Solicitar à área econômica que os programas integrantes do Comunidade Solidária

	não sejam objeto de cortes orçamentários. • Liberar os recursos financeiros do Habitar-Brasil. • Manter entendimentos com os governos estaduais para que destinem os recursos aos municípios prioritários.

FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
- SDR/MAA -

Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar — PRONAF

(Posição em 25/07/96)

1. Objetivos/Metas	O PRONAF constitui-se em uma estratégia de direcionamento de políticas e ações (já existentes ou a serem criadas) públicas ou privadas que levam ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Linhas de Ação: a) negociação de políticas públicas com órgãos setoriais; b) financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios; c) financiamento da produção da agricultura familiar; e d) capacitação e profissionalização de agricultores familiares. Metas para 1996: • beneficiar 150 mil famílias rurais; e • profissionalizar 54 mil agricultores.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Integram o PRONAF: a) Plano Municipal: • prefeituras municipais • conselhos municipais de Desenvolvimento Rural • agricultores familiares • organizações de agricultura familiar

	• entidades parceiras, públicas e privadas, que direta e indiretamente desenvolveram ações relacionadas com o desenvolvimento rural e proteção ambiental. b) Plano Estadual: • governos estaduais • conselhos estaduais do PRONAF • Secretaria Executiva Estadual do PRONAF. c) Plano Federal: • Ministério da Agricultura e do Abastecimento • Conselho Nacional do PRONAF, composto por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho; Secretaria Especial de Políticas Regionais; Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária; Fórum dos Secretarias Estaduais de Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Organização das Cooperativas Brasileiras e Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural • Secretaria Nacional Executiva do PRONAF.
3. Operacionalização	O processo operacional do PRONAF congrega ações de caráter deliberativo, consultivo e executivo que são realizadas em níveis municipal, estadual e federal, compreendendo as seguintes linhas de ação: a) Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais: • levantamento nos municípios de sugestões para ajustamento de políticas públicas à realidade da agricultura familiar; • formulação de propostas de ajustes de políticas públicas no âmbito estadual;

	• consolidação das propostas estaduais e formulação de propostas de âmbito nacional para a negociação com os órgãos setoriais; • negociação das propostas de ajustes de Políticas Públicas com os órgãos setoriais de âmbito nacional; e • divulgação das políticas públicas aprovadas. b) Financiamento de Infra-Estrutura e Serviços nos Municípios: Esta ação será desenvolvida nos municípios previamente selecionados, baseando-se nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, que serão elaborados sob a responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. c) Financiamento da Produção da Agricultura Familiar: Esta linha é operacionalizada por agentes financeiros e se orienta pela Resolução do Banco Central nº 2.191, de 24/08/95, que disciplina o crédito rural do PRONAF. d) Capacitação e Profissionalização da Agricultura Familiar: Realização de cursos de formação de coordenadores estaduais; levantamento de demandas municipais por capacitação e profissionalização; elaboração de programas estaduais de capacitação e profissionalização; aprovação dos programas; celebração de convênios pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento; realização de cursos de formação de instrutores; instalação de emendas didáticas e realização dos cursos para os agricultores familiares.
4. Fonte de Recursos	a) Recursos para Créditos: • R$ 400 milhões — PROGER-Rural/FAT • R$ 400 milhões — Fundos Constitucionais • R$ 200 milhões — Exigibilidades bancárias b)Recursos para Assistência Técnica e Extensão Rural:

	• R$ 40 milhões — OGU (R$ 10 milhões alocados na rubrica PRONAF para o seu custeio acrescidos de recursos oriundos de outras fontes do MAA para extensão rural)
5. Situação Atual	• Identificação de 353 municípios prioritários para as Ações Integradas de Desenvolvimento Rural, dos quais 170 integram os municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária; • Capacitação de 381 técnicos das secretarias estaduais de Agricultura, sindicatos de trabalhadores rurais, organizações não-governamentais, entidades públicas de assistência técnica e extensão e delegacias federais de Agricultura. Os técnicos capacitados comporão a equipe de colaboradores técnicos do PRONAF nos estados. • Início previsto para agosto de 1996 do curso de Especialização de Técnicos para formação de instrutores objetivando a profissionalização de agricultores. Serão treinados 40 técnicos de 12 estados.
6. Dificuldades	• Em relação aos recursos de crédito destinados ao PRONAF há dificuldades, por parte dos produtores rurais, em apresentarem as garantias exigidas pelos agentes financeiros para a realização dos empréstimos. • Na estratégia desenhada pelo Programa, a aplicação de recursos pelo governo federal em estados e municípios exigirá a contrapartida dos mesmos com o objetivo de provocar um efeito multiplicador. No entanto, poucos recursos a fundo perdido têm sido destinados ao Programa, comprometendo, dessa forma, a lógica da estratégia e a realização de investimentos em infra-estrutura nos municípios, necessários para fomentar o desenvolvimento rural.

7. Recomendações	• Viabilizar recursos a fundo perdido para financiar investimentos e conseguir obter contrapartida estadual e municipal. • Viabilizar a aplicação dos recursos do FAT por intermédio de outros bancos regionais e estaduais como forma de superar as dificuldades atuais em relação às exigências do Banco do Brasil. • É importante que o Conselho Nacional do PRONAF seja instalado e operacionalizado enquanto instrumento de articulação das instâncias envolvidas no Programa.

GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL
- Ministério do Trabalho -

A) Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)

(Posição em 30/05/96)

1. Objetivos/Metas	Oferta de crédito, capacitação gerencial e assistência técnica para projetos de micro e pequenas unidades produtivas, formas associativas de produção e cooperativas.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	• CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador). • Conselhos estaduais de Trabalho. • Secretarias estaduais de Trabalho/SINEs (Sistema Nacional de Emprego). • Banco do Brasil. • Banco do Nordeste do Brasil. • Convênios com prefeituras, SINEs estaduais, SEBRAE, ONGs, universidades, escolas técnicas para cadastrar, selecionar e capacitar beneficiários.
3. Operacionalização	- Programa de Apoio a Micro e Pequenas Empresas — MIPEM: TJLP + 4% a.a. - Programa de Desenvolvimento Municipal — PRODEM: TJLP + 3% a.a. - Cooperativas: TJLP + 3% a.a. - Setor Informal: TJLP.

	• Banco do Nordeste do Brasil — aplicação dos recursos: R$ 130 milhões na primeira etapa (março de 1995) para serem aplicados no Nordeste e norte de Minas Gerais; a partir de fevereiro de 1996 foi aprovada a alocação de mais R$ 280 milhões. Destes, R$ 150 milhões devem ser destinados à contratação de financiamentos no âmbito do PROGER Rural. Os R$ 130 milhões restantes devem ser utilizados para dar continuidade aos empréstimos realizados na área urbana. Taxas de juros cobradas: - Setor Informal: correção monetária + 5% a.a. - Micro/Miniempresas: correção monetária + 5,5% a.a. - Cooperativas e Associativismos: correção monetária + 7% a.a.
4. Fonte de Recursos	• FAT (1996): R$ 130 milhões para o BB e R$ 280 milhões para o BNB; Orçamento SINE/1996 — R$ 49,9 milhões.
5. Situação Atual	• SINE: até maio haviam sido liberados para o apoio operacional ao PROGER R$ 900 mil. • BB: total aplicado até 30/05 ainda com recursos da 1ª etapa — R$ 109 milhões: Operações contratadas por região: S — 36%; SE — 11%; CO — 30%; NE — 13%; N — 10%. Créditos concedidos, por tipo de contrato: MIPEM: 63%; PRODEM/Informal: 7%; PRODEM/Formal: 26%; Cooperativas: 4%. • BNB (posição em 30/05): total — R$ 152 milhões; BA — 23%; CE — 18%; PE — 11%; RN e PI — 9%.
6. Recomendações	• A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária poderia, em conjunto com o MTb e o

	FONSET, coordenar discussões com os secretários estaduais do Trabalho para troca de experiências na implantação do PROGER. • Formação de grupo de trabalho (Comunidade Solidária, MTb, instituições financeiras) para propor mudanças na legislação sobre garantias de crédito. O BB continua exigindo garantias reais com o argumento de que são critérios mínimos estabelecidos pelo Banco Central.

B) Qualificação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra — Plano Nacional de Educaç ão Profissional

(Posição em 15/07/96)

1. Objetivos/Metas	Qualificar e requalificar profissionais nas áreas estratégicas de desenvolvimento, contemplando habilidades básicas, específicas e de gestão, de modo a beneficiar clientelas em desvantagem social, nas áreas de turismo, pesca, construção civil, serviços pessoais e artesanato. A meta para o ano de 1996 é atender cerca de um milhão de trabalhadores, devendo atingir 20% da PEA até o final do governo em 1996.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	• Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Formação Profissional. • Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. • Secretarias Estaduais de Trabalho. • Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.
3. Operacionalização	As Unidades da Federação criam Comissões Estaduais de Emprego tripartites e paritárias, compostas por representantes do governo, trabalhadores e empresários, que têm a finalidade de determinar as áreas prioritárias de intervenção, consubstanciando a participação da sociedade civil nas políticas de emprego. A partir da definição de prioridades são encaminhados para apreciação do CODEFAT, e posterior aprovação dos recursos,

	os planos de trabalho das Secretarias Estaduais de Trabalho, contemplando as metas físicas e necessidades financeiras.
4. Fonte de Recursos	FAT (1996) • R$ 290,1 milhões para qualificação profissional; e • R$ 102 milhões para intermediação de mão-de-obra.
5. Situação Atual	• Todos os estados possuem Comissões Estaduais de Emprego. • Empenho dos Recursos - *Intermediação de Mão-de-Obra* — R$ 35,5 milhões. Os convênios foram assinados com todos os estados conforme a seguinte distribuição regional: Norte 6,1% (R$ 2,2 milhões); Nordeste 20,3% (R$ 7,2 milhões); Centro-Oeste 6,8% (R$ 2,4 milhões); Sudeste 49,1% (R$ 17,4 milhões); e Sul 17,7% (R$ 6,3 milhões). - *Qualificação Profissional* — R$ 254 milhões. Os recursos foram empenhados para todas as UFs conforme a seguinte distribuição regional: Norte 7,4% (R$ 18,9 milhões); Nordeste 19,9% (R$ 50,8 milhões); Centro-Oeste 14,4% (R$ 36,3 milhões); Sul 21,9% (R$ 55,8 milhões); e Sudeste 36,4% (R$ 92,8 milhões).

OUTRAS PARCERIAS GOVERNAMENTAIS

A) PRODEEM — Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios — MME

(Posição em 30/06/96)

1. Objetivo/Metas	• Levar energia às comunidades carentes isoladas e sem previsão de atendimento por meio das redes elétricas. Assim, o PRODEEM fornece equipamentos de energia solar, eólica e de biomassa para projetos de uso público: escolas, postos de saúde, hortas comunitárias, etc.

	• Em 1996 deverão ser implantados cerca de 433 projetos prioritariamente nos municípios selecionados no âmbito do Comunidade Solidária.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	• Ação Conjunta Integrada: Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético/MME, Comunidade Solidária/PR, Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal/MMA, Ministério da Agricultura e do Abastecimento/MAA, TELEBRÁS, Ministério da Saúde/MS, Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO, Ministério da Educação e do Desporto e Secretaria de Políticas Regionais (SUDAM e SUDENE); • Empresas vinculadas ao MME — PORTOBRÁS, ELETROBRÁS/CEPEL, FURNAS, CVRD, ELETROSUL; • Estados — coordenações estaduais do PRODEEM e parcerias regionais; • Municípios — parcerias locais, prefeituras, movimentos comunitários; • PRODEEM/Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira/SAE; • PRODEEM/Programa Calha Norte/SAE: Objetiva atuar em conjunto, nos municípios localizados na faixa de fronteira do país e na região denominada de Calha Norte (compreende a calha norte dos rios Amazonas e Solimões) e que estão na relação de municípios selecionados pelo Comunidade Solidária, procurando atender às demandas sociais básicas das populações carentes dessas localidades; • PRODEEM/Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil/MMA: Objetiva preservar o meio ambiente e apoiar

	o desenvolvimento sustentável da região da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica e ecossistemas associados, levando uma condição digna de vida às populações carentes desses municípios, possibilitando, assim, sua integração ao meio ambiente em que vivem; • MME/MAA: Objetiva atuar conjuntamente para o atendimento das demandas básicas de populações carentes, nas áreas de energia e agricultura.
3. Operacionalização	• Coordenação Geral: Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético - DNE/MEEX. • Coordenação Estadual: pode estar localizada nas concessionárias de Energia ou nas secretarias de Planejamento ou Infra-Estrutura ou Energia. A instância estadual do PRODEEM tem por atribuição articular as parcerias envolvidas (secretarias de estado, órgãos regionais, prefeituras e comunidades, dentre outros), identificar as necessidades das comunidades, prestar apoio técnico na elaboração dos projetos, acompanhar a instalação dos equipamentos, etc.
4. Fontes de Recursos	Recursos orçamentários: cerca de R$ 3 milhões. A esses recursos devem ser somados aqueles provenientes de parcerias estabelecidas com instituições federais, regionais e/ou estaduais (por exemplo, INCRA, BNB, secretarias de estado, etc.).
5. Situação Atual	Em 1996 já foram aprovados 317 projetos, dos quais pouco mais de 150 estão localizados em municípios do Comunidade Solidária.

B) PROSEGE: Programa de Ação Social em Saneamento e Geração de Emprego

(Posição em 30/06/96)

1. Objetivos/Metas	Realizar obras de esgotamento sanitário em áreas urbanas de todas as regiões do país,

	buscando a melhoria das condições de vida da população de baixa renda e geração de empregos.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Diretoria de Saneamento da Secretaria de Política Urbana-SEPURB (MPO), Secretaria do Tesouro Nacional, Banco do Brasil, governos estaduais e municipais.
3. Operacionalização	Os projetos elaborados pelos estados e municípios são analisados e aprovados pela SEPURB/MPO. Os recursos são repassados pelo Banco do Brasil aos executores. Todos os recursos deste projeto já foram alocados.
4. Fonte de Recursos	União (empréstimo do BID), estados e municípios.
5. Situação Atual	O PROSEGE deverá ser concluído em 1996. Neste exercício foram alocados R$ 151,2 milhões, e até 30/06/96, foram repassados R$ 39,4 milhões aos executores (26,1% do total anual).
6. Dificuldades	Inadimplência de alguns executores tem impedido o repasse de recursos.

C) PRÓ-MORADIA: Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público

(Posição em 19/07/96)

1. Objetivos/Metas	Melhorar as condições de vida da população de baixa renda que vive em áreas insalubres, lugares sujeitos a situação de risco e outros locais impróprios para moradia. Permite a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais de lotes urbanizados e urbanização/regularização fundiária.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Diretoria de Habitação da Secretaria de Política Urbana-SEPURB (MPO); Caixa Econômica Federal; instâncias colegiadas estaduais (conselho ou comitê que define a distribuição dos recursos do FGTS no estado, em decorrência de delegação do Ministério do Planejamento e Orçamento); governos dos estados, Distrito Federal e municípios; ban-

	cos públicos ou privados, Caixas Econômicas Estaduais e companhias de Habitação (na qualidade de agentes financeiros); órgãos das administrações diretas e indiretas dos estados, Distrito Federal e municípios, além de outras instituições que desenvolvam projetos habitacionais para a população de baixa renda (agentes promotores dos projetos propostos); beneficiários finais (população a ser atendida com os projetos); Conselho Curador do FGTS.
3. Operacionalização	Os projetos elaborados pelos estados e municípios são encaminhados à Instância Colegiada Estadual para enquadramento, hierarquização e seleção. As propostas selecionadas são encaminhadas à SEPURB/CEF para análise e aprovação. A CEF contrata as operações com a participação de agentes financeiros que libera os recursos aos executores. Vale destacar que, sujeito a apresentação de pleitos e comprovação de capacidade de pagamento, as normas do programa prevêem 25% dos recursos para os municípios do Comunidade Solidária.
4. Fonte de Recursos	FGTS e contrapartida de estados e municípios.
5. Situação Atual	O Programa entrou em fase de operação normal a partir do segundo semestre de 1995, tendo o processo de operacionalização revelado-se adequado. Para 1996 estão alocados no orçamento do FGTS recursos de R$ 701,8 milhões. Até 19/07/96 foram concedidos empréstimos de R$ 119,317 milhões (17,0% do total).
6. Dificuldades	A principal dificuldade refere-se à ausência da capacidade de pagamento de elevado número de estados e municípios, o que tem impedido a contratação de empréstimos. Além disso, é preciso simplificar os procedimentos burocráticos derivados das normas editadas pela CEF e por outros órgãos participantes do processo.

7. Recomendações	Rever os critérios adotados pela CEF para cálculo da capacidade de pagamento e simplificar os procedimentos burocráticos.

D) PRÓ-SANEAMENTO: Programa de Saneamento

(Posição em 10/07/96)

1. Objetivos/Metas	Aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e promover ações de saneamento integrado para a população de baixa renda (até 3 salários mínimos).
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Diretoria de Saneamento da Secretaria de Política Urbana SEPURB/MPO; Caixa Econômica Federal; instâncias colegiadas estaduais (Conselho ou Comitê que define a distribuição dos recursos do FGTS no estado, em decorrência de delegação do Ministério do Planejamento e Orçamento); governos dos estados, Distrito Federal e municípios; bancos públicos ou privados e Caixas Econômicas Estaduais (agentes financeiros); Companhias Estaduais de Saneamento Básico-CESBs; departamentos ou serviços autônomos de saneamento das prefeituras municipais; beneficiários finais (população a ser atendida com os projetos); Conselho Curador do FGTS.
3. Operacionalização	Os projetos elaborados pelos estados e municípios são encaminhados à Instância Colegiada Estadual para enquadramento, hierarquização e seleção. As propostas selecionadas são encaminhadas à SEPURB/CEF para análise e aprovação. A CEF contrata as operações com a participação de agentes financeiros que libera os recursos aos executores. Vale destacar que, sujeito a apresentação de pleitos e comprovação de capacidade de pagamento, as normas do Programa prevêem 25% dos recursos para os municípios do Comunidade Solidária.

4. Fonte de Recursos	FGTS e contrapartida de estados e municípios.
5. Situação Atual	O Programa entrou em fase de operação normal a partir do segundo semestre de 1995, tendo o processo de operacionalização revelado-se adequado. Para o exercício de 1996 estão alocados no orçamento do FGTS recursos de R$ 1,2 milhão. Até 10/07/96 foram concedidos empréstimos de R$ 73,4 milhões, ou seja, 6,03% do total anual.
6. Dificuldades	A principal dificuldade refere-se à ausência da capacidade de pagamento de elevado número de estados e municípios, o que tem impedido a contratação de empréstimos. Além disso, é preciso simplificar os procedimentos burocráticos derivados das normas editadas pela CEF e por outros órgãos participantes do processo.
7. Recomendações	Rever os critérios adotados pela CEF para cálculo da capacidade de pagamento e simplificar os procedimentos burocráticos.

E) Coordenação da Política Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente — Ministério da Justiça

(Posição em 26/07/96)

1. Objetivos/Metas	Promover e garantir os direitos das crianças e adolescentes. Para 1996 priorizou-se o fomento e o apoio à rede de serviços para atendimento de adolescentes autores de ato infracional. As metas estabelecidas para este ano são: apoiar o atendimento de cerca de 2,3 mil adolescentes vitimados; apoiar o fortalecimento de aproximadamente 1 mil conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e conselhos Tutelares; e apoiar a capacitação de cerca de 6.500 agentes públicos que atuam na área de defesa e promoção de crianças e adolescentes.
2. Órgãos Envolvidos e Parcerias	Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) da Secretaria dos Direitos da Cida-

	dania do Ministério da Justiça, Secretarias Estaduais de Cidadania ou de Assistência Social e Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Operacionalização	Convênios com os estados a partir de planos estaduais de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Esses planos devem consolidar as necessidades dos estados e municípios e estar de acordo com as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os planos ainda devem ser previamente aprovados pelos conselhos estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para 1996, o DCA estabeleceu as seguintes linhas de ações prioritárias: viabilização de serviços e programas/projetos específicos (rede de atendimento a adolescentes autores de ato infracional, criação e fortalecimento de conselhos de Direitos e conselhos Tutelares, etc); monitoramento e avaliação (sistema de informações, bancos de dados); desenvolvimento de recursos humanos (capacitação); estudos e pesquisas.
4. Fonte de Recursos	Inicialmente, estavam previstos no Orçamento Geral da União R$ 49,6 milhões, mas com o Decreto nº 1.923/96 os recursos foram limitados a R$ 12,3 milhões. O Ministério da Justiça já fez solicitação de recomposição orçamentária para R$ 32,7 milhões, ainda não confirmada.
5. Situação Atual	Até fins de julho, o DCA do Ministério da Justiça havia empenhado R$ 4,3 milhões dos R$ 12,3 disponíveis. Ressalta-se, porém, que o Ministério já recebeu 26 planos estaduais de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente — apenas o Acre ainda não encaminhou oficialmente a sua proposta —, totalizando solicitações de mais de R$ 100 milhões. Desde o mês anterior, o DCA vem renegociando as propostas com os estados já considerando um corte nos recursos inicialmente previstos (R$ 49,6 milhões). Todavia, o Ministério da Justiça

	vem contando com um nível de recomposição orçamentária, uma vez que os recursos atualmente disponíveis são claramente insuficientes para honrar as negociações já desencadeadas.
6. Dificuldades	O corte orçamentário imposto pelo Decreto nº 1.923/96, que reduziu em 75,2% os recursos da área, foi justificado pela área econômica em razão da ausência de gastos. De fato, até junho o DCA do Ministério da Justiça ainda não havia empenhado nenhum valor. Porém, isto deveu-se à necessidade do Ministério, nos primeiros meses do ano, de formular e implementar a estratégia de operacionalização desta nova missão de coordenar a política nacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente — até 1995 esta era uma competência do CBIA, cuja inventariança terminou em dezembro do ano passado. Ademais, a fase inicial de implementação da estratégia operacional pressupõe um tempo para a elaboração de planos estaduais. Portanto, efetuar gastos no primeiro semestre deste ano era extremamente difícil. Assim, recompor o orçamento do Ministério da Justiça no valor por ele proposto de R$ 32,7 milhões é fundamental e urgente. Vale destacar que o Ministério da Justiça, considerando as dificuldades da União, procedeu a uma redução na sua programação de R$ 16,9 milhões, para além dos quais poderá haver o comprometimento da execução desta política de grande importância para o segmento infanto-juvenil.
7. Recomendações	Uma vez desencadeadas as negociações com os estados para a formulação de planos estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, torna-se muito delicado para o governo federal retroagir no momento da implementação, até porque foi o próprio governo que desencadeou o processo. Por outro lado, a gravidade da situação das crianças e adolescentes violados em seus direi-

	tos requer o compromisso também da União, além dos estados, municípios e da sociedade, senão para revertê-la, pelo menos para amenizá-la. Assim, assegurar os recursos necessários a uma efetiva participação da União em uma política nacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente é a primeira e mais importante recomendação, neste momento. Resumindo: recomposição do orçamento do Ministério da Justiça para R$ 32,7 milhões na atividade orçamentária de promoção de ações de defesa dos direitos de proteção à criança e ao adolescente.

III. CONCLUSÕES

1. No primeiro semestre de 1996 definiu-se o escopo de atuação da parte governamental do Comunidade Solidária neste exercício:

- contribuir para melhorar o gerenciamento de uma "Agenda Básica" composta por programas distribuídos em seis áreas de atuação: redução da mortalidade na infância; alimentação; apoio ao ensino fundamental; desenvolvimento urbano; fortalecimento da agricultura familiar; e geração de emprego e renda e qualificação profissional;

- promover a ação convergente e integrada nos 302 municípios selecionados em 1995 aduzidos das demais prefeituras constantes da lista do primeiro decil do documento "Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil" (IBGE, 1995), totalizando um universo de 1.111 municípios.

2. Os recursos orçamentários disponíveis para a "Agenda Básica" são da ordem de R$ 1,9 bilhão.

Além dos cortes substantivos nas verbas destinadas para saneamento e habitação, apenas 10%[8] dos municípios do Comunidade Solidária foram contemplados com recursos do PASS. Nesse sentido, cabe alertar que a prioridade em providenciar ações de saneamento para os municípios de maior concentração de pobreza ficou prejudicada.

Quanto ao PRONAF, vale destacar que sua dotação orçamentária ficou muito aquém do necessário. Finalmente, a FAE necessita de um crédito suplementar de R$ 161 milhões para o atendimento da expansão dos municípios prioritários em todos os programas. Esses recursos adicionais deverão ser autorizados no começo do segundo semestre.

3. Ao longo dos seis primeiros meses de 1996, um esforço nacional foi implementado para empenhar o maior número possível de recursos antes de 30/06/96, prazo imposto pela legislação eleitoral. Foram firmados convênios, então, com cerca de 66% dos recursos previstos. Este indicador apresenta-se como favorável se comparado com o ano passado: em agosto de 1995 apenas 44% haviam sido empenhados. Quanto à execução financeira, seu desempenho foi mais discreto, da ordem de 21%.

4. Além de recomendações específicas para cada programa, que constam da segunda parte desse documento, pode ser destacado um conjunto de providências a serem implementadas por todos os atores que compõem

[8] Vale destacar que entre os municípios beneficiados neste primeiro semestre com recursos do PASS apenas 32% estão no âmbito do Comunidade Solidária.

o Sistema Comunidade Solidária, para melhorar o desempenho global da parte governamental do Programa:

- agilizar o repasse de recursos financeiros;
- mobilizar todos os recursos (burocráticos, administrativos, legais, orçamentários e financeiros) para conveniar o restante das verbas assim que for suspensa a "quarentena eleitoral" (provavelmente em novembro);
- flexibilizar os critérios de acesso a recursos de financiamento (FAT e FGTS);
- manter entendimentos com os governos estaduais para que confiram prioridade aos municípios do Comunidade Solidária na alocação dos recursos de programas como o PASS, Habitar Brasil, PROGER, Qualificação Profissional, Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família, dentre outros; e
- intensificar o processo de integração governamental (nos três níveis de atuação e entre instâncias federais).

5. Fortalecer o processo de interlocução tem sido uma reivindicação constante de diversos atores que compõem o Sistema Comunidade Solidária. Nesse sentido, a Secretaria Executiva deverá centrar esforços no segundo semestre, nas seguintes atividades:

- avançar na implementação de mecanismos de acompanhamento, comunicação e controle social dos programas prioritários; e
- iniciar o processo de discussão da estratégia de atuação para 1997.

IV. NOTAS TÉCNICAS

NOTA SOBRE A ATUAÇÃO RECENTE DO GOVERNO FEDERAL NO COMBATE À POBREZA NO ÂMBITO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA

1. O Comunidade Solidária: a importância das parcerias

No Brasil, os níveis de pobreza não guardam correspondência com os recursos alocados para atender as necessidades sociais. A fragmentação das políticas, a má utilização dos recursos e a pulverização das ações governamentais reduzem os graus de eficácia e eficiência dos programas destinados à área social. Assumir esse diagnóstico, entretanto, não implica negar a necessidade de realocação dos recursos públicos para reduzir as disparidades sociais. Simplesmente implica afirmar que, com as verbas historicamente direcionadas para esse fim, poderiam ter sido atingidos resultados muito mais favoráveis em termos de erradicação da marginalidade econômica e social.

Partindo desse desafio, o Comunidade Solidária atua no sentido de viabilizar que as ações estabelecidas por cada ministério diretamente relacionadas com a população de baixa renda — tanto as de caráter universal quanto as de caráter compensatório — sejam implementadas de forma articulada.

Paralelamente, tendo como base o princípio da parceria, da descentralização e da focalização, a atuação do Comunidade Solidária consiste em promover a integração das ações públicas desenvolvidas pelas três esferas de governo (União, estados e municípios), bem como destas instâncias com a sociedade. O objetivo é que estas, ao agirem de forma convergente, exibam maior eficácia e eficiência e, sobretudo, privilegiem as necessidades das populações carentes dos municípios considerados mais pobres do país.

Dessa forma, durante o primeiro ano, o Comunidade, através da sua Secretaria Executiva, trabalhou no sentido de viabilizar que programas governamentais nas áreas de alimentação, educação, habitação e saneamento, saúde e de emprego e renda chegassem àqueles municípios onde existe a maior concentração de indigentes.

No que se refere ao processo de aperfeiçoamento do desempenho dos programas que têm impacto sobre os níveis de pobreza, a Secretaria Executiva fez gestões junto a alguns órgãos federais permitindo que programas já existentes fossem tratados de maneira diferenciada quando o beneficiário fosse de baixa renda. Dentro dessas iniciativas, pode-se destacar, a título de exemplo:

a) o empenho junto ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo para que a fiscalização e o acompanhamento do Programa de Assistência Social da Indústria Sucro-Alcooleira, suspenso desde 1991 e que atende aos trabalhadores de baixa renda do setor, fossem reativados e contassem com a participação direta dos seus trabalhadores;

b) as negociações para que a Secretaria da Receita Federal liberasse de IOF todos os empréstimos bancários realizados com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, de forma a tornar possível, reduzindo seu custo, que os créditos concedidos através do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) atendessem de fato a sua população-alvo (microempreendedores que não têm acesso ao sistema de crédito tradicional);

c) ainda no âmbito do PROGER, a Secretaria Executiva obteve, junto ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), aprovação da proposta do IPEA que estabelece critérios para distribuição espacial dos recursos do Fundo, como forma de impedir a concentração dos empréstimos apenas naqueles estados que tivessem mais agilidade na operacionalização do Programa;

d) mais recentemente, devido também às gestões da Secretaria Executiva, o Programa do Governo do Distrito Federal para geração de emprego e renda, "BRB & Trabalho", que atende ao princípio da proposta de apoio ao crédito popular, foi, também, liberado dos Impostos sobre Operações Financeiras.

Quanto à ação nos municípios, a atuação do Comunidade consiste em integrar, dentro da estratégia governamental, a participação da sociedade civil, além de focalizar, em certas áreas de cada estado, uma série de programas governamentais que permita reverter, no médio prazo, e mitigar, no curto prazo, as condições de indigência de parcelas significativas da população. A fim de concretizar esse objetivo, a Secretaria Executiva do Comunidade definiu que seu diálogo com os órgãos setoriais e com os estados e municípios se daria através de interlocutores.

Aos representantes do governo federal cabe a função de informar aos interlocutores sobre os programas que integram o Comunidade, viabilizar a sua execução e discutir com a Secretaria Executiva e aqueles mesmos interlocutores os gargalos e principais dificuldades enfrentados na implementação dos programas. Aos interlocutores estaduais cumpre ainda a promoção do diálogo com a sociedade civil, visando à democratização das políticas públicas e ao apoio técnico aos municípios mais carentes do estado.

Com o objetivo de fortalecer e concretizar essa nova forma de gestão das políticas públicas, a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária já promoveu e coordenou três reuniões entre os interlocutores estaduais e os órgãos federais envolvidos. A cada reunião, observou-se, da parte dos interlocutores estaduais, a partir do relato das experiências e do empenho junto aos órgãos federais e estaduais para enfrentar as dificuldades na implementação dos programas, comprometimento cada vez maior com essa nova estratégia de combate à pobreza.

Essas múltiplas articulações (dentro do próprio governo federal, entre este e os estados e entre o estado e a sociedade civil) têm por meta minimizar a fragmentação das ações e respeitar as características regionais, ao dificultar a centralização das decisões e tornar transparente a utilização dos recursos públicos.

Essa nova forma de gestão tem propiciado o surgimento de diversas iniciativas dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, que podem ser citadas como exemplos de ações desenvolvidas dentro dos princípios da parceria estado-sociedade civil e da descentralização, que viabilizam e complementam a ação federal voltada para o combate à pobreza.

2. Experiências Estaduais

O ano de 1995 foi marcado por iniciativas dos governos estaduais e do Distrito Federal nas mais diversas áreas. Estimulados pela estratégia adotada pelo governo federal e a partir da definição de programas prioritários cujo alvo é a população de baixa renda, é possível identificar algumas experiências bem-sucedidas exemplificadas a seguir.

Distrito Federal

Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER

O Distrito Federal tem sido uma das Unidades da Federação que vem apresentando os melhores resultados em termos de aplicação dos recursos do PROGER. Dos R$ 130 milhões repassados ao Banco do Brasil em 1994, foram utilizados, até o mês de maio/96, cerca de R$ 109 milhões. Deste montante, 11% (R$ 12,358 milhões) foram aplicados pelo Distrito Federal, cujo gerenciamento cabe à Secretaria do Trabalho através do Departamento de Emprego e o Departamento de Ocupação e Renda.

Assim como nas demais Unidades da Federação, no Distrito Federal o controle da sociedade civil é realizado por meio do Conselho de Emprego, composto de representantes dos trabalhadores, empregadores e governo. No DF, o Conselho delegou ao Departamento de Ocupação e Renda os estudos sobre a viabilidade financeira dos projetos, limitando-se a estabelecer as linhas gerais, acompanhar e fiscalizar o PROGER.

Por ser um Programa que associa apoio financeiro a assistência técnica, os estados têm que garantir essa assistência através de cursos realizados pelo próprio Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou por meio de convênios com outras instituições. No DF, foi celebrado convênio com o SEBRAE, cujos objetivos são o treinamento gerencial dos beneficiados.

Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda-FUNSOL

Sob o espírito da parceria e do atendimento aos setores excluídos da sociedade, e seguindo as diretrizes estabelecidas na proposta de apoio ao crédito popular elaborada pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e o IPEA, o Distrito Federal criou uma linha de crédito especial, denominada "BRB & Trabalho", com recursos do Banco de Brasília-BRB e do FUNSOL, da Secretaria de Trabalho.

O FUNSOL é um fundo público de fomento aos pequenos empreendimentos, está vinculado à Secretaria do Trabalho e seus recursos, da ordem de R$ 4 milhões, são depositados no BRB. Para os financimentos de capital de giro, a contrapartida do BRB é o dobro do valor aplicado pelo FUNSOL e, no caso dos empréstimos destinados a investimentos, os recursos são apenas do FUNSOL.

O público alvo do "BRB & Trabalho" são os microprodutores urbanos ou rurais, artesãos, prestadores de serviços, cooperativas, formas associativas de produção, microempresas e pequenos empreendedores que desenvolvam suas atividades no próprio local de residência.

A viabilização da execução do Programa, lançado em novembro/95, deu-se após a liberação do IOF para os empréstimos com recursos do FUNSOL, em abril/96, resultado de gestões da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária junto à Receita Federal. Assim, até o mês de junho já foram beneficiados 198 microempreendedores, e o valor médio dos empréstimos foi de R$ 1.729,00. Os valores têm variado entre R$ 230,00 e R$ 5.000,00. Este último é o teto por empréstimo permitido pelo Programa para empreendimentos individuais, sendo R$ 25.000,00 o limite máximo para cooperativas e empresas associativas. Cerca de 2.191 beneficiários já tiverem aprovados os seus projetos pelo BRB, que está aguardando apenas a complementação da documentação necessária para liberação dos empréstimos.

Acre

Programa de Financiamento da Produção da Borracha

Este programa é uma iniciativa do IBAMA, através do Departamento de Comercialização. Visando atender reivindicações do setor extrativista, o IBAMA colocou à disposição dos trabalhadores do setor recursos

arrecadados pelo próprio setor da borracha. Historicamente, esses recursos têm sido repassados ao Banco do Brasil e alocados somente nas usinas do sul do país.

O valor total dos recursos a serem disponibilizados ao BASA é da ordem de R$ 1,9 milhão, e dará lastro ao investimento que o IBAMA está executando, com a instalação de 10 usinas de beneficiamento de borracha na região Norte.

Assim como o "BRB & Trabalho" do Distrito Federal, a proposta do estado do Acre de conceder empréstimos a trabalhadores de baixa renda atende as formas de financiamento e critérios estabelecidos na proposta de apoio ao crédito popular. O programa deverá ser lançado em Belém, com a participação da SUDAM, BASA, Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, ONG's e Comunidade Solidária.

Pernambuco

Projeto Salva-Vidas

A Secretaria de Saúde de Pernambuco, a partir de um diagnóstico epidemiológico, identificou a persistência de intensas desigualdades sociais entre as microrregiões do estado. Com esta evidência, definiu como prioridade a busca de soluções para o enfrentamento da mortalidade na infância, através do Projeto Salva-Vidas.

O objetivo do Projeto é alcançar, até 1998, a redução de pelo menos 30% nos óbitos dos menores de um ano. O processo de implantação do "Salva-Vidas" é obtido através da articulação das três esferas de governo. Estão envolvidas diversas secretarias de governo (Educação, Habitação, Saneamento e Obras, Justiça e Agricultura), instituições de ensino (UFPE, FESP-UPE, IMIP e NESC/FIOCRUZ), organizações governamentais e não-governamentais (COMPESA, SUDENE, UNICEF, OPAS, Pastoral da Criança, etc.). Foi criada, ainda, a "Brigada Estudantil do Salva-Vidas", envolvendo estudantes de diversos cursos superiores, sobretudo os da área de saúde, para a investigação de óbitos infantis e avaliação dos Programas de Saúde da Mulher, Adolescente e Crianças das Unidades de Saúde dos municípios de risco.

Durante o ano de 1995 foram envolvidos 43 municípios. Em 26 destes estão sendo monitoradas, até abril/96, 3.244 crianças, das quais 94 evoluíram para o óbito. Os dados preliminares apontam um avanço do estado no combate à mortalidade na infância: em 1994, a estimativa de mortalidade era de 67/1.000 nascidos vivos, enquanto em 1995 dados preliminares indicam uma taxa de mortalidade em torno de 40/1.000 nascidos vivos.

mensal permitiu detectar diferenças entre uma metodologia que utiliza valores reais mensais para depois comparar as variações reais anuais, e uma forma de cálculo que utiliza valores médios anuais.

7. Na Tabela a seguir, pode-se observar que são significativas as diferenças entre os percentuais de queda ou aumento, ocorrendo até mesmo inversões no sinal das variações. No caso dó Transporte Escolar, por exemplo, segundo metodologia que utiliza valores médios anuais, registrou-se queda de 2,73% entre 1995 e 1994. Utilizando-se o cálculo de deflação mensal o resultado obtido é um aumento de 18,78%. A Alimentação Escolar constitui outro exemplo de mudança de sinal: - 12,13% pela metodologia inadequada e + 8,66% segundo metodologia correta. Percebem-se ainda diferenças significativas nos percentuais que registraram variações positivas; é o caso, por exemplo, dos programas de Redução da Mortalidade na Infância, de Educação Básica-Projeto Nordeste, de Educação Infantil, de Apoio à Criança Carente e de Assentamento dos Trabalhadores Rurais (ver Tabela).

TABELA

TAXAS DE VARIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS SEGUNDO METODOLOGIAS DE DEFLAÇÃO

PERÍODO: 1994/95

(Em %)

PROGRAMAS	Metodologia Imprópria*	Metodologia Correta**
	(A)	(B)
1. Redução da Mortalidade na Infância	90,97	178,04
2. Educação Básica-Projeto Nordeste	177,85	292,14
3. Educação Infantil	134,15	234,53
4. Transporte Escolar	(2,73)	18,78
5. Alimentação Escolar	(12,13)	8,66
6. Apoio à Criança Carente	2,72	43,57
7. Assentamento dos Trabalhadores Rurais (inclui benfeitorias)	172,60	291,91
TOTAL	48,80	95,53

FONTE: SIAFI/SIDOR.
ELABORAÇÃO: DPS/IPEA.
NOTAS: * METODOLOGIA IMPRÓPRIA: as taxas de variação foram obtidas a partir da deflação dos valores nominais acumuladas no ano. Índice utilizado: IGP-DI média de 1994 e 1995.
** METODOLOGIA CORRETA: as taxas de variação foram obtidas a partir da deflação mensal do fluxo de gastos nominais. Índice utilizado: IGP-DI mensal.
OBS.: Os números entre parênteses expressam variações negativas.

ipeA

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA