

CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

ASSISTÊNCIA SOCIAL
E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Brasília | 2010

Presidente da República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Márcia Helena Carvalho Lopes

Secretário Executivo

Rômulo Paes de Sousa

Chefe de Gabinete da Ministra

Valdomiro Luis de Sousa

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Tapajós

Secretária Nacional de Assistência Social

Maria Luiza Amaral Rizotti

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Lúcia Modesto

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Crispim Moreira

Secretário de Articulação para Inclusão Produtiva

Ronaldo Garcia Coutinho

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS:

Assistência Social e Programa Bolsa Família

© Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Todos os direitos reservados

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 4º andar, Sala 409

70.054-906 – Brasília – DF

Telefone (61) 3433-1501

<http://www.mds.gov.br>

Coordenação Editorial: Marcelo Rocha

Equipe: Carolina Freire, Clara Dantas Farias, Janine Santos, Maria do Socorro Coelho Ferreira, Rejane Kuntze Silva, Renato Rillos, Romário Roma Silva, Tomás Vasconcelos Nascimento, Tatiane de Oliveira Dias, Valdir Pereira dos Santos

Elaboração dos textos:

SAGI: Antônio Santos Barbosa de Castro, Carmela Zigoni, Marcílio Marquesini Ferrari, Maria Virgínia Riguetim Fernandes Camilo

SNAS: José Cruz, Aparecida Velasco do Nascimento Sousa, Eliana Teles do Carmo, Rosário de Maria da Costa Ferreira, Egli Muniz (consultora)

SENARC: Franco Bernardes, Rachel Cristina de Oliveira

CNAS: Liliane Neves do Carmo

Desenho Instrucional: Richelly Cardoso

Projeto Gráfico e Diagramação: Alessandro Mendes

Revisão: Thaise dos Santos

1ª Tiragem: 5.000 exemplares

Impressão: Gráfica Brasil

Maio de 2010

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

224 p.; 25 cm.

ISBN: 978-85-60700-36-3

1. Assistência social, capacitação, Brasil. 2. Controle social, Brasil. 3. Política social, Brasil. 4. Sistema Único de Assistência Social, Brasil. 5. Programa Bolsa Família, Brasil.

CDU 364(81)(036)

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Tapajós

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação Adjunto

Antônio José Gonçalves Henriques

Diretor do Departamento de Gestão da Informação

Caio Nakashima

Diretora do Departamento de Avaliação

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Diretor do Departamento de Monitoramento

Gustavo Alexandre Espindola Reis

Diretora do Departamento de Formação e Disseminação

Monica Rodrigues

Coordenação Geral de Publicações Técnicas

Marcelo Rocha

Equipe

Clara Farias, Rejane Kuntze, Tatiane Dias, Thaise dos Satos, Tomás Nascimento

Coordenação Geral de Formação e Treinamento

Rosemeire Scatena

Equipe

Antonio Castro, Carmela Zigoni, Maria do Socorro Ferreira, Valdir Pereira, Marcílio Marquesini Ferreira e Janine Bastos Santos

Coordenação Geral de Disseminação

Maria Francisca Pinheiro Coelho

Equipe

Carolina Freire

Estagiário

Romário Roma Silva

Caros Conselheiros da Assistência Social

Caros Membros de Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família

A Constituição Federal de 1988 possui um forte viés democrático e estabelece a participação popular e o controle social como elementos essenciais à gestão das políticas públicas no Brasil. Os Conselhos foram instituídos considerando esse princípio. Na mesma direção, a Portaria nº 246/2005 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) determina que a adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família (PBF) deve ser condicionada à existência de uma Instância de Controle Social (ICS).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), por sua vez, regulamenta a atuação dos Conselhos de Assistência Social, que devem ser compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, e têm as funções de elaborar, acompanhar e avaliar os planos de assistência social, mas também de controlar, fiscalizar e acompanhar a gestão dos fundos de assistência social nas esferas federal, estadual e municipal.

As ICSs, também paritárias, tem como objetivo acompanhar a gestão do Programa Bolsa Família e o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); em comum, Conselhos Municipais de Assistência Social e Instâncias de Controle Social buscam acompanhar a gestão de recursos e benefícios da proteção social não contributiva.

O bom desempenho dessas atribuições e responsabilidades exige de todos vocês, agentes públicos de controle social, um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes específicos. O MDS tem o compromisso de oferecer políticas de capacitação para efetivar suas ações, como preconizado no SUAS e na Portaria nº 555/2005/MDS. Compreendemos que o papel desenvolvido no espaço do controle social é um elemento fundamental para o sucesso da política de assistência social e de renda de cidadania, que visam a garantia de direitos e a diminuição das desigualdades sociais do país.

Por isso, e em resposta a demandas apresentadas pelos Conselhos e pelas Conferências de Assistência Social, e dos membros das ICSs, o MDS implementa desde 2007, o Programa Gestão Social com Qualidade, que promove iniciativas de formação e capacitação para gerentes, técnicos, agentes sociais e conselheiros envolvidos na formulação, implementação e controle social das políticas e programas sociais sob a responsabilidade do Ministério.

Em 2007, foi realizada a Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, em 2008, a Capacitação a Distância para Implementação do SUAS e Bolsa Família e, em 2009, a Capacitação para Conselheiros Nacionais e Estaduais de Assistência Social.

A Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Bolsa Família apresenta-se como mais uma ação do Programa Gestão Social com Qualidade, desta vez capacitando agentes de controle social nos territórios e locais onde as políticas sociais estão se materializando junto aos beneficiários.

Outras iniciativas de capacitação estão em desenvolvimento. E serão realizadas ainda em 2010, visando consolidar as políticas sociais com a qualidade esperada.

Todas essas iniciativas demonstram o compromisso do MDS em investir no desenvolvimento das competências dos diferentes agentes e fortalecer as capacidades das diferentes instituições e fóruns públicos que contribuem para a efetividade das políticas sociais. Esperamos, assim, atender às expectativas da sociedade brasileira quanto aos resultados das políticas e programas sociais desenvolvidos pelo Governo Federal.

Márcia Helena Carvalho Lopes

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

FORTALECER A CONDUÇÃO TÉCNICA, ÉTICA, POLÍTICA E AUTÔNOMA DOS CONSELHOS.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o apoio do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vem dando continuidade ao processo de capacitação de conselheiros iniciado em 2009.

Importante ressaltar que essa capacitação trata-se de deliberação de Conferências de Assistência Social e tem por objetivo fortalecer a atuação dos conselhos e dos conselheiros no exercício do controle social da Política de Assistência Social. Tais deliberações se transformaram, inicialmente, no Plano Decenal aprovado na V Conferência Nacional e se traduziram em Metas do Plano na VI Conferência Nacional, que buscaram a qualificação e a democratização do controle social no Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

O material ora apresentado faz parte do Projeto de Capacitação para Conselheiros Municipais, que contemplará membros dos Conselhos de Assistência Social e respectivos secretários (as) executivos (as) e, ainda, conselheiros das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF).

Temos orgulho de entregar aos agentes da Política de Assistência Social, o material didático para esta capacitação. Essa publicação consolida um conjunto de materiais informativos produzidos desde 2004, o qual consubstancia o princípio de que para o fortalecimento da participação popular é fundamental o investimento na democracia.

Essa capacitação, oportuna e necessária pela natureza e papel dos conselhos no controle social do SUAS, tem por objetivo democratizar o acesso à informação e, ainda, vem ratificar que os princípios Constitucionais, que dizem que a assistência social deve ter como uma de suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (*Lei 8.742/93*).

Ao garantir meios para que os conselhos desenvolvam suas competências, cumpre-se o papel de potencializar e fortalecer a condução técnica, ética, política e autônoma dos conselhos, pois esses podem manter a sociedade mobilizada na defesa dos direitos. É esse o caminho que queremos trilhar junto aos conselhos.

Sendo assim, reafirmamos nossos compromissos com o sistema descentralizado e participativo, e que o debate a ser realizado possa inovar conceitos e paradigmas acerca do exercício do controle social no SUAS, visando a construção e defesa dos estatutos de direito presentes na Política de Assistência Social.

O CNAS cumpre desta forma sua atribuição de contribuir para que os conselhos se constituam cada vez mais como um dos condutores de defesa dos direitos socioassistenciais definidos no campo da Política de Assistência Social.

Marcia Maria Biondi Pinheiro

Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social

APRESENTAÇÃO

A Capacitação para o Controle Social nos Municípios – Assistência Social e Programa Bolsa Família é uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que visa ao aprimoramento da atuação dos conselheiros – agentes públicos de controle social - para que esses possam realizar suas atribuições de forma efetiva no campo das políticas de proteção social não contributiva em todos os municípios brasileiros.

Este projeto de grande envergadura, que irá capacitar mais de 21 mil conselheiros em todo o País, pretende contribuir com a efetivação das diretrizes de participação popular e controle social das políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988, nas orientações da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2005) e na legislação pertinente ao Programa Bolsa Família (PBF).

Foram muitos os passos, nestes últimos anos, para a construção e efetivação de políticas e programas que garantissem o direito à renda e à assistência social de qualidade para todos que necessitassem. Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é criado em 2004, com a responsabilidade de coordenar a política de assistência social e o Programa Bolsa Família (PBF).

No âmbito da assistência social, foram retomadas as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), realizando-se quatro Conferências Nacionais de Assistência Social no período entre 2003 e 2009, com participação de municípios e estados em todas as etapas do processo deliberativo. Foi exatamente a IV Conferência (2003) que consolidou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), criando bases para a instituição, em 2004, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Este Sistema adotou um modelo de gestão descentralizado, em que os benefícios de renda são repassados diretamente às famílias ou indivíduos de forma impessoal e as políticas, programas e serviços acontecem nos territórios a partir de co-responsabilidades de gestão definidas com base no pacto federativo e na participação da sociedade na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Neste sentido, o controle social, efetuado por meio dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social é parte do processo de efetivação de uma política de assistência social normatizada, institucionalizada e territorializada.

Na mesma direção, a Lei nº 10.836, de 2004, em seu Artigo 8º, determina que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família (PBF) ocorrerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. Esta idéia foi complementada pelo Artigo 9º, ao determinar

que o controle social do PBF deve ser realizado em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo poder público municipal, denominados Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS/PBF).

O caráter estratégico dos conselheiros é singular. Esses são chamados a desempenhar na efetiva operacionalização da política pública de assistência social e do Programa Bolsa Família (PBF) contrasta, no entanto, com a inexistência, em nosso país, de uma cultura consolidada de participação popular e controle social.

No intuito de contribuir para a alteração desse quadro, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conceberam a Capacitação para o Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família.

A partir da integração das áreas do MDS e do diálogo permanente com o CNAS, a capacitação foi desenvolvida com uma metodologia que privilegia a interação entre conhecimentos teóricos e experiências práticas dos conselheiros, valorizando os aspectos da participação, representatividade e intersectorialidade dos espaços de controle social.

Esta iniciativa se soma às ações de capacitação já realizadas pelo MDS no âmbito do Programa Gestão Social com Qualidade, que atua na formação de gestores, técnicos e agentes públicos com vistas ao aperfeiçoamento das políticas e programas de proteção social. Assim, foi realizada, em 2008, a Capacitação Descentralizada de Gerentes Sociais, que focalizou a qualidade dos serviços do SUAS e, em 2009, a Capacitação de Conselheiros Estaduais de Assistência Social, que teve como proposta qualificar a atuação do controle social na área de assistência social em âmbito estadual. Ainda em 2010, serão implementados outros projetos de capacitação visando à efetivação das políticas sociais.

Estas ações são entendidas pelo MDS como fundamentais para a criação de estratégias de superação das desigualdades sociais por meio de políticas e programas de transferência de renda e assistência social. É necessário que os agentes públicos estejam preparados para atuar em prol da população vulnerável, conhecendo as particularidades regionais, geracionais, étnicas e de gênero que influenciam os contextos de desigualdades. Assim, para que as políticas sociais se consolidem é fundamental, que os setores de representação da sociedade participem ativamente do controle social, promovendo a eficiência e a transparência das ações.

Luziele Tapajós

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

CAPACITAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como desdobramento do Programa Gestão Social com Qualidade e em atendimento à NOB-SUAS e a Portaria 555/2005 do MDS, que normatizam a demanda por capacitações para efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem implementar a Capacitação para o Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família.

Este material visa subsidiar as aulas presenciais e a elaboração do relatório de conclusão de curso, constituindo-se também em um instrumento de consulta para os conselheiros municipais de assistência social e membros de instâncias de controle social do Programa Bolsa Família.

OBJETIVOS DA CAPACITAÇÃO

O projeto de capacitação busca oferecer aos membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS/PBF) de todos os municípios brasileiros os conhecimentos e atitudes essenciais ao desempenho de suas atribuições legais, de forma a aprimorar sua capacidade institucional e contribuir para a efetividade do controle social.

Assim, a diretriz pedagógica e a matriz de conteúdos foram desenvolvidas para:

- possibilitar a adequação da atuação dos CMAS e ICS/PBF aos princípios e parâmetros da política de proteção social não contributiva;
- estimular a reflexão crítica e sistemática sobre o papel dos agentes de controle social como elementos catalisadores da participação da comunidade no processo de implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios;
- propiciar a compreensão da importância da articulação entre os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social, e entre estes e as ICS/PBF e demais conselhos setoriais de políticas públicas;
- permitir aos participantes visualizar as especificidades dos papéis e da atuação exigida dos agentes de controle social oriundos da sociedade civil e daqueles oriundos do poder público;
- incentivar a reflexão sobre as potencialidades e limites dos CMAS e das ICS/PBF na proposição de políticas e no monitoramento do SUAS e do PBF.

A capacitação será executada em uma etapa presencial, com carga horária total de 24 horas e duração de três dias, seguida e complementada de uma etapa não presencial com duração de 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir do encerramento da etapa presencial. Esta última consistirá na elaboração de um trabalho final, o Relatório de Conclusão de Curso (RCC), feito em grupo, com apoio de um monitor. A instituição capacitadora irá disponibilizar um roteiro para os grupos, tendo como tema a atuação do controle social e a relação dos conselheiros com a base social ou setor que representam.

A metodologia do trabalho pedagógico da etapa presencial baseia-se na vinculação entre os conteúdos teóricos e o exercício das atribuições e responsabilidades incumbidas aos conselheiros e será operacionalizada por meio do revezamento entre aulas expositivas/dialogadas e oficinas de aprendizagem e do uso de estratégias pedagógicas que estimulem a reflexão crítica e a troca de experiências entre os participantes.

PÚBLICO-ALVO

Conselheiros Municipais de Assistência Social e membros de Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família.

CONTEÚDO

Os temas da capacitação versam sobre o papel do controle social no aprofundamento da democracia e da cidadania no contexto da política de proteção social não contributiva e, por motivos didáticos, encontram-se organizados em três módulos. Para cada módulo, corresponde uma carga horária de 8 (oito) horas, destinadas à realização de aulas expositivas e oficinas de aprendizagem.

A distribuição dos conteúdos para a parte presencial está assim organizada:

1º dia 8 h/a	MÓDULO 01. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	TEMAS
		Espaços de participação popular criados pela Constituição Federal de 1988.
		Trajectoria histórica da política de proteção social não contributiva no Brasil e da participação popular no controle dessas políticas.
		Política Nacional de Assistência Social.
		Controle social da Política Nacional de Assistência Social.
		Programa Bolsa Família.
		Controle social do Programa Bolsa Família.
		Decisões dos agentes de controle social.
		A participação da sociedade civil e dos usuários no controle social da política de proteção social não contributiva.
		2º dia 8 h/a
Importância de conhecimento da gestão da proteção social não contributiva para o desempenho do controle social.		
Instrumentos de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): PAS, orçamento, ciclo orçamentário, financiamento da assistência social, gestão da informação, Rede SUAS, monitoramento, avaliação, Relatório Anual de Gestão.		
Instrumentos de gestão do Programa Bolsa Família: CadÚnico, IDF, gestão de benefícios, IGD, gestão de condicionalidades, acompanhamento das famílias beneficiárias, sistemas informacionais, Rede Pública de Fiscalização do PBF.		
TEMAS		
Os conselhos como instâncias de representação da sociedade.		
A articulação e a integração entre os conselhos de assistência social e os conselhos setoriais de políticas públicas nos municípios.		
Agenda comum entre o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social.		
Criação e Fortalecimento dos Fóruns de Assistência Social.		
Os diferentes tipos de controle da Administração Pública.		
3º dia 8 h/a	MÓDULO 03. DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CON- TROLE SOCIAL.	Audiências públicas.

OBJETIVOS DESTE MATERIAL

Tendo em vista o alcance dos objetivos gerais e instrucionais da Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família, e considerando o valor social e a complexidade dos processos e atividades relacionados ao exercício cotidiano das atribuições incumbidas aos agentes públicos e sociais de controle social, o material de estudo ora apresentado ao público pretende:

- apresentar instrumentos e procedimentos, subsidiar e promover reflexões, debates e troca de experiências capazes de contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias ao bom desempenho dos conselheiros municipais de assistência social e responsáveis pelo controle social do Programa Bolsa Família acerca das atribuições que lhes são incumbidas de controle social da política de proteção social não contributiva e
- traduzir conhecimentos acadêmicos e institucionais em linguagem que possibilite a apropriação dos conteúdos pelos conselheiros municipais.

COMO ESTÁ ORGANIZADO ESTE MATERIAL

Para facilitar a aprendizagem e atingir os objetivos propostos, o material se divide em três módulos e estes em tópicos. São apresentados, também, quadros informativos; indicações bibliográficas e alguns exercícios de fixação da aprendizagem.

ESTE MATERIAL SERVIRÁ PARA QUE VOCÊ:

- estude ou consulte seu conteúdo em qualquer hora, individualmente ou em grupo;
- se prepare antecipadamente para as aulas, podendo, assim, contribuir de forma enriquecedora nos debates;
- elabore resumos e sínteses, destaque pontos que julgar mais importantes, estabeleça relação entre o estudado e o exercício cotidiano de suas atribuições de conselheiro;
- faça revisão dos temas estudados em sala de aula;
- se prepare para realizar com sucesso o Relatório de Conclusão de Curso.

ORIENTAÇÕES PARA SEUS ESTUDOS

Familiarize-se com este material de estudo. Nele encontram-se os conteúdos relativos aos três módulos que compõem o curso de capacitação oferecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para os conselheiros municipais de assistência social e das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família.

Leia com atenção cada um dos módulos de conteúdo e reporte as dúvidas ao seu professor.

Procure ampliar seus conhecimentos, por meio de leituras complementares ou consultando a bibliografia indicada. Lendo outros autores, você amplia sua visão sobre o tema e cresce pessoal e profissionalmente.

Por fim, leia, estude, reflita, analise, tire suas conclusões e lembre-se sempre de que seu empenho pessoal é peça-chave para o sucesso no curso e na vida.

Bons estudos!

SIGLAS

BJV	– Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BNH	– Banco Nacional de Habitação
BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	– Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CAPs	– Caixas de Aposentadoria e Pensões
CAS	– Conselhos de Assistência Social
CAS-/DF	– Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CEAS	– Conselho Estadual de Assistência Social
CEBs	– Comunidades Eclesiais de Base
Ceme	– Central de Medicamentos
CGF	– Coordenação Geral de Fiscalização
CGU	– Controladoria Geral da União
CIB	– Comissão Intergestora Bipartite
CIT	– Comissão Intergestora Tripartite
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	– Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	– Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	– Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS	– Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEA	– Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	– Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	– Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social
Funabem	– Fundação Nacional para o BemEstar do Menor
IAPs	– Institutos de Aposentadoria e Pensões
ICS	– Instância de Controle Social
IDF	– Índice de Desenvolvimento da Família

IGD	– Índice de Gestão Descentralizada
IGDE	– Índice de Gestão Descentralizada Estadual
Inamps	– Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	– Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	– Liberdade Assistida
LBA	– Legião Brasileira de Assistência
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	– Ministério de Educação e Cultura
MPAS	– Ministério da Previdência e Assistência Social
NIS	– Número de Identificação Social -
NOB/SUAS	– Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAIF	– Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS	– Plano de Assistência Social
PBF	– Programa Bolsa Família
PETI	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMAS	– Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	– Política Nacional de Assistência Social
PPA	– Plano Plurianual
PSC	– Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade
SCFV	– Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SGD	– Sistema de Garantia de Direitos
SGD	– Sistema de Garantia de Direitos
SIBEC	– Sistema de Benefícios ao Cidadão -
SICON	– Sistema de Acompanhamento das Condições

- Sinpas – Sistema Nacional de Previdência Social
- SISPETI – Sistema de Gerenciamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - (SISVAN),
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social
- TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

MODULO 1 - A REDEMOCRATIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

1. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	29
2. AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL ...	32
2.1. O PERCURSO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	32
2.1.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	33
2.1.2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	36
2.2. A ATUAL CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	38
2.3. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	42
2.4. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	52
3. O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	54
3.1. O CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	54
3.1.1. OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	54
3.1.2. AS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55
3.1.3. COMO SÃO CRIADOS OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?	56
3.1.4. AS COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	57
3.1.5. FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
3.1.6. PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS	60
3.1.7. COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
3.1.8. PERÍODO DE GESTÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	64
3.1.9. NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS E PRESIDÊNCIA DO CONSELHO	64
3.1.10. AS SECRETARIAS EXECUTIVAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	64
3.2. O CONTROLE SOCIAL DO PBF	65
4. O PAPEL DOS CONSELHEIROS	74

MODULO 2 - A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1. POR QUE É IMPORTANTE PARA O CONSELHEIRO CONHECER A GESTÃO DO SUAS E DO PBF?	89
---	----

2. A GESTÃO DO SUAS	89
2.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO SUAS	92
2.1.1. O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS)	92
2.1.2. O ORÇAMENTO E O FINANCIAMENTO	94
2.1.3. GESTÃO DA INFORMAÇÃO	123
2.1.4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	127
2.1.5. O RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO	129
3. A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	131
3.1. COMPONENTES DE GESTÃO DO PBF	133
3.2. SISTEMAS ELETRÔNICOS DE GESTÃO E FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	148
4. A FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	153
4.1. A REDE PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	154
4.2. APURAÇÃO DE DENÚNCIAS	155
4.3. AS ESTRATÉGIAS DAS ICS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DO PBF	155

MODULO 3 - DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL

1. OS CONSELHOS COMO INSTÂNCIAS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE	161
2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	165
2.1. EXEMPLOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS E CONSELHOS SETORIAIS	165
2.2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, AS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL DO PBF E OS DEMAIS CONSELHOS SETORIAIS ..	169
3. A ARTICULAÇÃO ENTRE CONSELHOS E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	172
3.1. OS DIFERENTES ÓRGÃOS E MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	172
3.1.1. CONTROLE INTERNO: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)	172
3.1.2. AS OUVIDORIAS PÚBLICAS	173
3.1.3. CONTROLE EXTERNO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)	174
3.1.4. INSTITUIÇÕES E MECANISMOS DE CONTROLE	175

TEXTO COMPLEMENTAR I - O MDS E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	181
TEXTO COMPLEMENTAR II - A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PELO MDS	193
LEGISLAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ..	219

MÓDULO 01

**A REDEMOCRATIZAÇÃO E A
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

1. A REDEMOCRATIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Relembrando um pouco a história, nosso país foi construído dentro de uma tradição excludente e autoritária, a partir da colonização portuguesa, que só foi superada quando os brasileiros, unidos, atuaram no processo de restauração da democracia e do Estado de direito ao fim do regime militar.

Essa união foi vivida na Assembleia Nacional Constituinte, que representava uma excepcional oportunidade histórica de dar ao país a mais nacional de suas constituições.

Assim, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Cidadã, resultado desse especial momento histórico de mobilização da sociedade brasileira e da atitude de homens e mulheres que desejavam um novo Brasil, com igualdade para todos!

Logo em seu primeiro artigo, no parágrafo único, temos destacada a importância de cada cidadão: **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**

Criada para vivermos com igualdade e justiça, a Constituição Brasileira de 1988 definiu formas de participação popular. São elas:

NO PODER LEGISLATIVO os cidadãos podem participar por meio do voto em eleições, referendos, plebiscitos, da proposição de legislação por iniciativa popular e do encaminhamento de denúncias de irregularidades ao Tribunal de Contas da União (TCU). Ao eleger seus representantes, você está confiando a eles o papel de lutar pelos seus direitos de cidadão, o que não esgota sua participação direta.

NO PODER JUDICIÁRIO a participação popular pode ocorrer por meio do júri popular com a finalidade de julgar crimes dolosos contra a vida e pelo direito de proposição de ação popular para anular atos lesivos ao patrimônio público.

NO PODER EXECUTIVO a participação popular ocorre por meio dos conselhos e comitês de políticas públicas, bem como da legitimidade de apresentar denúncias de irregularidades perante a Controladoria-Geral da União (CGU).

ATENÇÃO

Participação social (ou participação popular) pode ser entendida como formas de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade com o objetivo de contribuir com propostas de mudança e de interferir nas tomadas de decisão do poder público. Nesse sentido, os conselhos e as conferências são espaços privilegiados de participação popular.

Uma recente conquista exemplifica a possibilidade de a sociedade influir na agenda pública, a campanha nacional pela inclusão da alimentação como direito social na Constituição, liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

A campanha contou com a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas, cidadãs e cidadãos de todo o país. Qual foi o resultado? **A aprovação da Emenda Constitucional 64, aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional no dia 4 de fevereiro de 2010.**

Com isso, a Carta Constitucional passa a assegurar como direitos sociais o acesso à educação, à saúde, **à alimentação**, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados como direitos sociais.

Essa conquista foi fruto do espaço ativo e participativo da sociedade na construção do país, no combate à pobreza, à fome e à exclusão social e na redução das desigualdades. A participação e o controle social continuam sendo fundamentais para concretização dos direitos sociais.

GARANTINDO NOSSO ESPAÇO

Essa nova cultura participativa aponta para novos temas na agenda pública e para a conquista de novos espaços. O cidadão tem assegurado o direito de participação no processo de tomada de decisões, e também no acompanhamento das políticas públicas.

A participação contínua na gestão pública permite que os cidadãos não só atuem na formulação das políticas públicas, como também verifiquem o real atendimento às necessidades da população e fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Com essa atitude de participação, acompanhamento e fiscalização, o cidadão exerce **o controle social**, interferindo no direcionamento das políticas públicas, exigindo e promovendo a transparência e o uso adequado dos recursos públicos. Esse exercício ocorre em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade, constituindo importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

MAS O QUE É CONTROLE SOCIAL?

O controle social é a participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

É nesse contexto que iremos refletir sobre a importância da atuação efetiva dos conselheiros municipais de assistência social e dos conselheiros municipais que exercem o controle social do Programa Bolsa Família.

Para começar, vamos entender como, no processo histórico brasileiro, a proteção social não contributiva – particularmente a política pública de assistência social e a garantia de renda – se constituíram como conquistas da sociedade.

2. AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 impulsionou uma significativa reorganização da agenda social brasileira, posicionando o cidadão no centro desse processo como sujeito de direitos. Além disso, a participação e a descentralização à condição de diretrizes para a organização das políticas públicas.

Nesse contexto, a assistência social passa a integrar a seguridade social do País, junto com a Saúde e a Previdência Social. Isso significa que a assistência social ganha um caráter de política de proteção social articulada a outras políticas.

O princípio da garantia de renda segue o mesmo caminho de afirmação dos direitos sociais e de combate à pobreza, exclusão e desigualdade. Vamos conhecer essa história?

2.1. O PERCURSO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desde o Brasil colonial, a assistência aos pobres foi marcada por: um caráter filantrópico e caritativo, sob a liderança da Igreja e dos chamados “homens bons”, e tinha por atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas. A assistência encontrava-se associada à tutela e ao controle dos grupos assistidos, inicialmente sob uma perspectiva voltada principalmente para as questões de higiene e saúde da população, confundindo-se com a assistência médica.

A partir da segunda metade do século XIX, como resposta ao fim da escravidão e ao início do processo de industrialização, a assistência passou a fomentar a disciplina e a preparação para o trabalho.

No início do século XX, como resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas, o Estado foi obrigado a ampliar sua ação na área social, inicialmente nas relações de trabalho:

A Revolução de 1930 conduziu a questão social para o centro da agenda pública. Datam desse período:

- a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

Em 1923, criaram-se as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) dos ferroviários, abrindo-se, com isso, as vias de acesso da questão social ao campo da ação política do Estado.

- a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e
- a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), como parte de um sistema de Previdência Social em que o acesso aos benefícios é condicionado ao pagamento de contribuição.

Iniciou-se assim a construção de um sistema público de proteção social, embora de **base contributiva**. O que isso quer dizer?

Quer dizer que apenas os trabalhadores formais, com carteira de trabalho assinada e que contribuía para a Previdência Social eram assegurados pela proteção social do Estado. Aqueles que não participavam do mercado de trabalho legalmente protegido, não tinham acesso a esse sistema.

Àqueles que não conseguiam garantir sua sobrevivência pelo trabalho ou pelo apoio familiar restavam, portanto, o provimento de amparo social pelas entidades e organizações da sociedade civil. Com isso, as pessoas atendidas pelas entidades sociais eram vistas como pobres, carentes, incapazes para o trabalho. Eram responsabilizadas pela sua situação e eram percebidas, ainda, como incapazes de lutar por seus próprios interesses e de se organizar politicamente.

2.1.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A criação do **Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)**, em 1938, representa a primeira tentativa de regulação e fomento público no âmbito da assistência social no País. Sua importância deve-se à preocupação do Estado com a centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas, cuja fiscalização ficou sob sua responsabilidade a partir de 1943.

Vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e formado por pessoas ligadas ao campo da filantropia, indicadas e nomeadas pelo Presidente da República, o CNSS tinha por **funções**:

- a) organizar o plano nacional de serviço social, englobando os setores públicos e privados;
- b) sugerir políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo e
- c) opinar sobre a concessão de subvenções e auxílios governamentais às entidades privadas.

Em 1942, foi fundada a **Legião Brasileira de Assistência (LBA)**, com o principal objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados mobilizados para a Segunda Guerra Mundial. A LBA foi instituída como um órgão de colaboração com o Estado e por este financiada. Aos poucos passou a atuar em todas as áreas que diziam respeito à assistência social.

ATENÇÃO

A LBA foi a primeira instituição de assistência com abrangência nacional, atuando no fomento e coordenação da ação assistencial de instituições filantrópicas por meio de repasse de verbas públicas. Suas ações, direcionadas às pessoas excluídas do sistema previdenciário, eram baseadas na caridade, na benemerência ou no favor, estabelecendo, assim, laços de dependência entre os “assistidos” e os provedores da assistência, fomentando o clientelismo e a tutela.

ATENÇÃO

Nos anos da ditadura militar (1964 a 1984), a assistência social manteve o padrão filantrópico e benemerente, constituído de um conjunto variado de ações públicas e privadas desarticuladas e descontínuas, que funcionavam de forma complementar a outras políticas públicas.

Essas ações efetivavam-se por meio de benefícios e encaminhamentos aos serviços, com base não na identificação das necessidades sociais e na garantia de direitos, mas na avaliação “caso a caso” da situação dos indivíduos necessitados.

Uma de suas principais heranças para a assistência social foi a consolidação do “primeiro-damismo”. Isso mesmo:

A assistência aos pobres era delegada às primeiras-damas e não era vista como responsabilidade estatal, reiterando a caridade, a relação de ajuda, o clientelismo e o personalismo, marcas registradas da assistência social brasileira por um longo período.

A Constituição Federal de 1946 desencadeou no País um processo de democratização com a descentralização do poder da esfera federal e a garantia de autonomia aos Executivos e Legislativos estaduais. No entanto, na prática, o Executivo federal continuou centralizando as decisões políticas e orçamentárias de âmbito nacional.

O modelo assistencial baseado na filantropia e na benemerência privadas foi mantido e expandido. A criação de instituições assistenciais públicas e privado-filantrópicas foi estimulada por todo o País, por meio da isenção tanto de impostos como da contribuição patronal à Previdência Social, cabendo **ao CNSS a responsabilidade de conceder o certificado de fins filantrópicos às entidades privadas.**

Isso resultou num emaranhado de ações e práticas sem unidade, coordenação e atenção aos resultados produzidos.

Em 1969, a LBA foi vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e outras instituições públicas foram criadas para atuar de forma segmentada e fragmentada, como a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem), a Central de Medicamentos (Ceme) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Por que de forma segmentada?

Segmentada porque as ações assistenciais eram voltadas para crianças, adolescentes, idosos, gestantes, pessoas com deficiência, como segmentos isolados.

Por que de forma fragmentada?

Fragmentada porque eram ações estanques, sem articulação umas com as outras. Não se baseavam em diagnósticos das demandas e necessidades coletivas, mas eram formuladas para atender necessidades individuais.



Atribuir à pessoa a condição de **necessitada** significa titulá-la como “**incapaz de cuidar de si mesma**”, “**carente**”, reiterando a subalternidade e associando a condição de carência a uma deficiência cultural. Esse caráter discriminatório da assistência social provoca a irresponsabilidade com relação à qualidade dos serviços prestados ou com os resultados, fugindo às avaliações do Estado e ao controle social da sociedade, especialmente dos usuários, que são vistos, e mantidos, como subalternos.

No campo da Previdência Social, aconteceram mudanças significativas nesse período:

- a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS);
- a extensão da previdência aos trabalhadores rurais sem exigência de contribuição, por meio do FUNRURAL, e
- a unificação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) no Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas).

Em 1974, devido à piora das condições sociais e ao crescimento da pobreza, por conta da estagnação econômica e da crise do petróleo enfrentadas naquela década, o Governo Federal criou, paralelamente às outras instituições já existentes, o **Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)**.

A estrutura desse Ministério contava com uma Secretaria de Assistência Social, a qual foi destinada a missão de formular, em caráter consultivo, a política de combate à pobreza.

No entanto, rompendo as barreiras impostas pelo regime militar, a sociedade brasileira começou a se organizar e a lutar por mais liberdade e melhores condições de vida, especialmente por meio da pressão e reivindicações legítimas dos movimentos sociais.

Diversos movimentos sociais brasileiros se restabeleceram e tomaram força neste período, constituindo-se como sujeitos de um amplo processo de luta das classes populares pela democracia e por melhores condições de vida. Vamos entender bem o que se quer dizer quando se fala em “movimentos sociais”:

Movimentos sociais são grupos de pessoas que se unem em torno da defesa de necessidades reivindicações e interesses sociais, bem como valores culturais e políticos comuns, ganhando visibilidade social para sua causa. Constituem movimentos sociais: movimento de mulheres, movimento negro, movimento ambientalista, movimento de luta pela terra, movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, entre outros.

Foram esses atores sociais os responsáveis por inscrever na Constituição Federal de 1988 a marca dos direitos sociais, da democracia participativa, da descentralização e da cidadania.

Em especial, é importante destacar a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), das associações de moradores, dos núcleos de educação popular, do movimento sindical, do movimento pela reforma sanitária, do movimento da categoria dos assistentes sociais.

A democracia participativa, implica o exercício da participação direta e pessoal dos cidadãos no processo de tomada de decisão do poder público, por meio de vários mecanismos, como o plebiscito popular, a ação popular, entre outros.

2.1.2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 inscreveu a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social, proporcionando proteção à população brasileira por meio de uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

A assistência social torna-se, portanto, uma política de proteção social articulada a outras políticas sociais destinadas à promoção da cidadania, afirmando-se como direito reclamável pelos cidadãos. Confira os artigos constitucionais:

Constituição Federal de 1988

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Constituição Federal de 1988 foi, efetivamente, um importante marco para a história brasileira. Entre inúmeros avanços, ampliou os direitos sociais e muitas questões que antes eram vistas como “problema de cada um” ou “coisa de pobre” passaram a ser vistas como uma “questão de todos”, como responsabilidade pública, e, portanto, garantidas por lei.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que compõem o Estado brasileiro passam a compreender que para proteger o cidadão é preciso percorrer dois caminhos ao mesmo tempo. Preste bastante atenção:

ATENÇÃO

A Constituição Federal de 1988 abre caminho para que a garantia de renda também seja reconhecida como direito não contributivo.

1) o caminho chamado de contributivo, que está relacionado com a proteção social para as pessoas que pagam a previdência social. Estão protegidos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada, os que contribuem como autônomos e os trabalhadores rurais que contribuíram parcialmente para a previdência social. Dentre os direitos sociais contributivos estão: a aposentadoria, a pensão por morte e invalidez e o seguro-desemprego.

2) o caminho conhecido como não contributivo, não está ligado ao trabalho com carteira assinada ou contribuição à previdência social, mas com a garantia de serviços e direitos sociais, independentemente da vinculação social ou ao mercado de trabalho. Essas ações são financiadas a partir da redistribuição da riqueza produzida pela sociedade. Por este caminho, todos têm assegurada a garantia da proteção social, com ênfase especial para idosos, crianças e adolescentes, deficientes, pessoas que não podem trabalhar ou que têm dificuldade de ingressar no mercado de trabalho. Dentre os direitos não contributivos estão: a saúde, a assistência social, a educação, a cultura, o desporto, a garantia de renda e outros.

O arcabouço criado a partir da Constituição Federal de 1988, associado ao grave e insustentável quadro social enfrentado nas décadas de 1980 e 1990, estabelece as condições concretas para que o Estado brasileiro reoriente suas ações por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da violação de direitos.

2.2. A ATUAL CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A década de 1990 foi marcada pelos movimentos sociais que lutavam pela efetivação dos direitos impressos na Constituição. As organizações da sociedade civil e os setores políticos e acadêmicos promoviam estratégias para pressionar o governo para que o campo da assistência social se consolidasse como direito. Entre as estratégias, promoveu-se um debate nacional visando a elaboração de um novo Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a ser encaminhado ao Legislativo para regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, em substituição à primeira versão que foi integralmente vetada em 1990.

Esse processo culminou na promoção, pelo Ministério do Bem-Estar Social, de uma série de encontros regionais e da histórica Conferência Nacional de Assistência Social, de junho de 1993.

O Ministério do Bem-Estar Social foi criado após a Constituição Federal. Porém, na contramão dos preceitos constitucionais, fortalece o modelo centralizador simbolizado pela LBA, mantendo a mesma fragmentação de ações.

Nessa ocasião, foram definidos democraticamente os pontos fundamentais a serem contemplados pelo que viria a ser a **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, garantindo que o projeto que tramitava no Congresso Nacional, de autoria do chefe do Executivo, fosse alterado e se aproximasse do modelo originariamente construído pelos setores envolvidos na Conferência.

A LOAS, (Lei n. 8.742) aprovado em 7 de dezembro de 1993, regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, definindo claramente os objetivos e diretrizes da assistência social, a forma de organização e a gestão das ações socioassistenciais, reforçando a assistência social como sistema descentralizado, com participação popular e financiado pelo poder público, conforme prescreve a Constituição Federal. A LOAS avança na distribuição de competências da assistência social entre as esferas de governo, define o caráter, a composição e as atribuições das instâncias deliberativas, bem como a estrutura de financiamento da área.

Assim, a LOAS assegura a diretriz constitucional da primazia da responsabilidade do Estado na gestão, financiamento e execução da assistência social nas três esferas de governo.

A Lei considera entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. **Nessa perspectiva, os serviços, programas e projetos prestados pelas entidades de assistência social devem ser orientados pela lógica do direito, e não segundo a lógica do dever moral.**

A LOAS organiza ainda a assistência social na forma de um **sistema descentralizado e participativo**. Mas, o que é um sistema descentralizado? Vamos por partes:

SISTEMA

O conceito de sistema remete à ideia de um conjunto de elementos interconectados, a fim de formar um todo organizado. O termo “sistema” significa “combinar”, “ajustar”, “formar um conjunto”.

O sistema é um conjunto de órgãos funcionais, componentes, entidades, partes ou elementos e a integração entre esses componentes se dá por fluxo de informações, fluxo de matéria, fluxo de sangue, fluxo de energia. Um sistema só existirá se houver comunicação entre seus componentes e um objetivo comum.

Na linguagem dos sistemas, a boa integração dos elementos componentes do sistema é chamada sinergia, determinando que as transformações ocorridas em uma das partes influenciam todas as outras. A alta sinergia de um sistema faz com que seja possível a este cumprir sua finalidade e atingir seu objetivo final com eficiência. Por outro lado, a falta de sinergia pode implicar mau funcionamento do sistema, vindo a causar inclusive falha completa, morte, falência, pane, queda do sistema etc.

DESCENTRALIZADO

Porque passa a ser responsabilidade das três esferas de governo, respeitado, em cada nível, o comando único das ações. Isso implica a corresponsabilidade no financiamento dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais pelos três níveis de governo.

Exige plena articulação entre as três esferas federativas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução, às esferas estaduais, municipais e Distrito Federal.

Descentralizado, ainda, porque se admite a execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais por instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, fomentadas e subvencionadas pelo poder público. Porém, nesses casos, são também submetidas aos mesmos princípios estabelecidos pela LOAS:

O seu reconhecimento como direito do cidadão e o dever legal de sua oferta com qualidade, atendendo a todo aquele que dela necessitar e no todo da necessidade, tanto quando forem ofertados diretamente pelo estado como por intermédio da sociedade civil.

O sistema descentralizado é, por princípio, participativo, na medida em que assegura à população o direito à participação na elaboração, controle e avaliação das ações socioassistenciais em todos os níveis.

A LOAS instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como órgão máximo de deliberação da política de assistência social no Brasil. Além disso, delegou-lhe a competência de convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, como instância privilegiada de participação popular e controle social da Política Nacional de Assistência Social. Ao mesmo tempo, delegou aos estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de instituir seus respectivos conselhos.

Importante lembrar: A participação e o controle social constituem inovações históricas no campo da assistência social, uma vez que o extinto Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) não contava com tal representatividade e não cumpria função de controle social.

Outro grande avanço instituído pela LOAS foi a estrutura de financiamento da assistência social, que tem por base o **Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)** e os Fundos de Assistência Social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A responsabilidade pela gestão de cada Fundo é atribuída ao órgão competente pela gestão da Política de Assistência Social na respectiva esfera federativa, submetida ao controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

De acordo com a LOAS, as fontes de financiamento da assistência social constituem-se de:

- recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como corresponsáveis pela gestão, execução e financiamento da política;
- recursos provenientes das contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal;
- recursos provenientes de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, e os provenientes de concursos de prognósticos, sorteios e loterias (Decreto n. 1.605/1995).

Por fim, a LOAS condicionou os repasses de recursos financeiros da União para estados, Distrito Federal e municípios à criação dos respectivos:

CONSELHOS

PLANOS

FUNDOS

ATENÇÃO

A democracia participativa é um regime no qual se pretende a existência de efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sobre a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

Esse mecanismo apresenta o grande mérito de induzir e promover o **planejamento**, bem como a articulação das ações socioassistenciais entre as esferas federativas. Essa nova configuração atribui também um papel central ao **controle social** da Política Nacional de Assistência Social.

2.3. A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, constituiu mais um passo na consolidação da assistência social como direito de cidadania.

Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2003, deliberou-se pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir daí, desenvolveu-se um amplo e democrático debate em todo o País. Esse debate traduziu, e continua traduzindo, o cumprimento das principais deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e denota o compromisso coletivo das três esferas de governo e respectivas instâncias de controle social em materializar a LOAS.

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira.

Ao fim desse processo, após o acolhimento de uma série de contribuições dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS), do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), de Universidades, Núcleos de Estudo, Centros de Pesquisas e pesquisadores, entre outros, e após a pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em 2004, foi aprovada a **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**.

A **Política Nacional de Assistência Social**¹ inova em muitos aspectos:

- estrutura a assistência social em **níveis de proteção social** com perspectiva socioterritorial, ou seja, considerando diversidades locais e regionais;
- tem como base de referência a **família**, espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias;
- é executada nos **territórios**, tendo como parâmetros as demandas, necessidades e potencialidades locais. Com isso, o novo reordenamento da política começa a possibilitar que determinados grupos da sociedade historicamente excluídos possam ter acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais;

¹ A Política Nacional de Assistência Social foi aprovada em reunião do CNAS (Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2004).

- favorece, assim, a localização de uma **rede de serviços** a partir das áreas de maior vulnerabilidade e riscos e, ao centrar-se na família, recoloca em foco a composição dos direitos socioassistenciais integrados ao núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- ultrapassa a visão de atenção aos mais pobres, aos necessitados, e recoloca o foco da assistência social nas **necessidades sociais**, pautada na dimensão ética de incluir as diferenças e os diferentes, “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, embora, de fato, sejam parte de uma situação social coletiva.

Nessa perspectiva, aponta para a necessidade de que gestores e operadores da política sejam capazes de captar as desigualdades sociais que provocam as inúmeras vulnerabilidades e riscos, bem como os recursos para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Vulnerabilidades e riscos deixam de ser vistos, portanto, como responsabilidades do indivíduo. Dessa forma, exige uma visão social capaz de entender que os territórios e a população que neles se relaciona têm necessidades, mas também possibilidades e habilidades a serem potencializadas.

Um dos mais importantes normativos do SUAS é a **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**, aprovada pelo CNAS por meio da Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. A NOB/SUAS regulamenta a PNAS/2004 e, entre outras definições:

- disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004;
- define a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão de cada uma dessas esferas, as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam;
- estabelece normas sobre a nova relação com as entidades, organizações governamentais e não governamentais;
- organiza os principais instrumentos de gestão a serem utilizados;
- institui a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

A implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial incidiu em aspectos fundamentais da gestão como a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho.

ATENÇÃO

Dando continuidade aos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, a PNAS reafirma a assistência social como política pública de responsabilidade estatal com um conteúdo específico no campo da proteção social: a garantia das seguranças da acolhida, do convívio, do desenvolvimento da autonomia, de rendimentos e de sobrevivência a riscos circunstanciais, superando a visão de que é complementar a outras políticas.

ATENÇÃO

No âmbito das ações, o SUAS regula, em todo o território nacional, a oferta de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, organizados sob critério universal e em rede hierarquizada de âmbito federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Igualmente importante é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), pactuada no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Essa norma estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho do SUAS.

Em acordo com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS de 1993, a PNAS(2004) e a NOB/SUAS (2005) configuram a assistência social com base em três diretrizes: na gestão compartilhada das ações entre o Estado e a sociedade civil sob coordenação e primazia do primeiro, na atribuição de competências técnicas e políticas diferenciadas para as diferentes esferas federativas, e no cofinanciamento das ações entre elas.

A PNAS/2004 estabelece também as funções da assistência social, que são referência para o planejamento, organização, execução, monitoramento e avaliação de seus serviços:

- a **vigilância social**, que se refere à produção e à sistematização de informações sobre vulnerabilidades e riscos, garantindo diagnósticos consistentes e a possibilidade do planejamento e oferta de serviços, benefícios, programas e projetos que efetivamente atendam as necessidades da população, com a devida cobertura;
- a **proteção social**, que garante as seguranças de convívio, acolhida, desenvolvimento da autonomia, rendimentos e sobrevivência a riscos circunstanciais,
- a **defesa social e institucional**, que assegura um conjunto de direitos a serem garantidos na operação do SUAS a seus usuários.

A regulação da dinâmica deste sistema é socialmente orientada pela ação pública descentralizada político-administrativamente, territorialmente adequada e democraticamente construída, baseada na noção de território. **Mas o que é territorialização?**

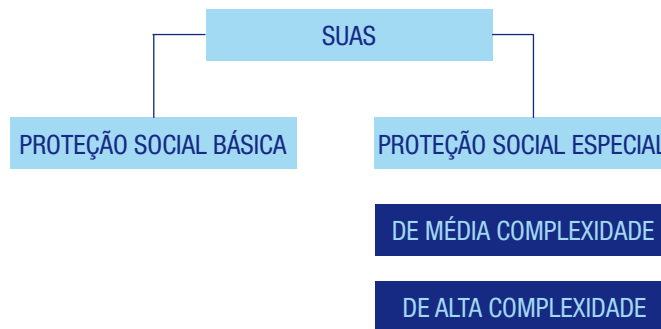
A territorialização refere-se à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco social, bem como para seu enfrentamento. A adoção da perspectiva da territorialização materializa-se a partir da descentralização da política de assistência social e consequente oferta dos serviços socioassistenciais em locais próximos aos seus usuários. Isso aumenta sua eficácia e efetividade, criando condições favoráveis à ação de prevenção ou enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco social, assim como de identificação e estímulo das potencialidades presentes no território.

Por outro lado, a gestão da assistência social é estruturada na forma de um sistema cujo foco é a família, resultando daí o princípio da matricialidade sociofamiliar. **Mas o que se entende por matricialidade sociofamiliar?**

A matricialidade sociofamiliar refere-se à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica.

Ao eleger a matricialidade sociofamiliar como uma de suas bases estruturantes, o SUAS organiza a rede socioassistencial para apoio às famílias, tendo em vista assegurar a toda a população o direito à convivência familiar, seguindo o pressuposto de que, para a família prevenir, proteger e manter seus membros, é necessária a ação efetiva do poder público.

Dessa forma, o SUAS é organizado por níveis de proteção social, que são:



AGORA VAMOS SABER MAIS SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.

O que configura a proteção social básica nos municípios e no Distrito Federal é a existência do CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS).

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social.



Vulnerabilidade social – Famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou pelo acesso às demais políticas públicas.

Os CRAS devem ser instalados nos territórios onde reside a população vulnerabilizada, facilitando seu acesso. Por isso, caracteriza-se como a principal porta de entrada do SUAS.

O CRAS é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de caráter preventivo, protetivo e proativo, no seu território de abrangência.

O CRAS é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. É uma unidade que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

São Serviços da Proteção Social Básica:

- **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);**
- **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;**
- **Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.**

O **PAIF** deve ser obrigatoriamente ofertado no **CRAS**. Os demais podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que este disponha de espaço físico e equipe compatível. Quando desenvolvidos no território do CRAS por outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados.

Para integrar serviços e benefícios, foi pactuado na Comissão Intergestores Tripartites, a CIT, um Protocolo específico para a Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social: **O Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços, Benefícios e Transferências de Renda.**

Por meio da Resolução n. 7, de 10 de setembro de 2009, esse Protocolo estabelece procedimentos necessários para a garantia da oferta prioritária de serviços socioassistenciais nos CRAS às famílias do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais, especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade.

Nesse sentido, o Protocolo confirma que o descumprimento de condicionalidades no PBF ou no PETI, assim como a não presença na escola das crianças do BPC, constituem situações reveladoras do alto grau de vulnerabilidades das famílias. O documento de gestão, orienta que especialmente estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços.

Mais do que isso, o Protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da vigilância social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação das famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção destas nos serviços socioassistenciais do SUAS.

AGORA VAMOS SABER MAIS SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL.

A Proteção Social Especial é organizada em média e alta complexidade. Vamos ver as especificidades dessas duas modalidades de atendimento.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade tem como objetivos:

A oferta de serviços de orientação e o apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, tendo a família como foco de suas ações, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção e socialização de seus membros. Para tanto, deve manter articulação permanente com o Sistema de Garantia de Direitos, com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade materializa-se por meio do CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS) e de um conjunto de serviços.

O CREAS CONSTITUI-SE NUMA UNIDADE PÚBLICA E ESTATAL ONDE SE OFERTAM SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E CONTINUADOS A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS NAS DIVERSAS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS.

Como unidade de referência deve:

- promover a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar ações para os usuários;
- articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas setoriais e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

O CREAS poderá ser implantado com abrangência local/municipal ou regional, de acordo com o porte, nível de gestão e necessidade dos municípios, além do grau de incidência e complexidade das situações de violação de direitos.

IMPORTANTE SABER! Aquele CREAS que possuir abrangência regional será desenvolvido por iniciativa do estado ou de grupos de municípios, podendo ser implantado nas seguintes situações:

- nos casos em que a demanda do município não justificar a oferta, no seu âmbito, de serviços continuados no nível de proteção social especial de média complexidade, ou,
- nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território.

Saiba quais são os Serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- **Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos;**
- **Serviço Especializado de Abordagem Social;**
- **Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);**
- **Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;**
- **Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.**

A **Proteção Social Especial de Alta Complexidade** tem por objetivo:

Garantir a proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados do convívio familiar e/ou comunitário.

É executada por meio dos seguintes serviços:

- **Serviço de Acolhimento Institucional;**
- **Serviço de Acolhimento em República;**
- **Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;**
- **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.**

Pode-se, assim resumir os eixos estruturantes do SUAS:

- descentralização político-administrativa;
- territorialização;
- matricialidade sociofamiliar;
- novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil;
- financiamento;
- controle social;
- participação popular/cidadão usuário;
- política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação.

Alguns desses eixos serão tratados especificamente nos módulos seguintes.

SINTETIZANDO:

1. O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira.
2. A regulação da dinâmica desse sistema é socialmente orientada pela ação pública territorialmente adequada e democraticamente construída, com definição de competências específicas de cada esfera governamental; pela valorização do impacto social das diversas políticas estruturais e pelo desenvolvimento social sustentável.
3. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a LOAS de 1993, a PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005, a assistência social está configurada na forma de um sistema:
 - baseado na noção de território;
 - focado no atendimento à família;
 - orientado para a garantia de atenção diferenciada nos níveis de proteção básica e especial, sendo esta de média e alta complexidade;
 - com ações ordenadas sob o princípio matricial;
 - organizado com base na gestão compartilhada das ações entre o Estado e a sociedade civil, sob coordenação e primazia do primeiro, na atribuição de competências técnicas e políticas diferenciadas para as diferentes esferas federativas e no cofinanciamento das ações entre elas;

- planejado, monitorado e avaliado por meio de sistema de informações e
- controlado pela sociedade.

4. O SUAS trata, efetivamente, de um modelo emancipatório que requer a provisão de ações da Política de Assistência Social, as quais, articuladas a outras políticas, respondam às necessidades sociais e coletivas, e também sejam capazes de atuar nos inúmeros requerimentos individuais e privados, decorrentes da situação de vida das famílias.

5. Dentre as políticas com as quais a assistência social vem se integrando efetivamente, tendo em vista a garantia dos direitos sociais de imensa parcela da população brasileira, estão as políticas de garantia de renda, consubstanciadas no Programa Bolsa Família.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

Quando a Constituição Federal de 1988 afirmou que a assistência social era um direito de todas as pessoas, a luta por tirar este direito do papel contou com três marcos até a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a edição da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993; a publicação, em outubro de 2004, da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) onde foi definido o modelo de gestão para a nova política de seguridade social, o SUAS; e a publicação, em julho de 2005, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que disciplina a gestão e a política de assistência social nos territórios, e define os parâmetros para a regulamentação e implantação do SUAS.

A importância do SUAS encontra-se justamente em não só traduzir-se um novo modelo de gestão, mas estabelecer-se como um projeto que busca e materializa o direito social e a ruptura com a esfera do “não direito”, papel ao qual a assistência social havia sido relegada por anos.

QUEM INTEGRA O SUAS?

- os órgãos gestores, entidades e trabalhadores dos três entes federados;
- conselhos, fundos e conferências de assistência social;
- as instâncias de pactuação;
- as representações de gestores estaduais e municipais, como o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS);
- os fóruns de discussão política;
- os usuários da assistência.

O SUAS é um sistema federativo que envolve todos os entes da federação: Estados, municípios, Distrito Federal e União. O SUAS é organizado pelo MDS e coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

São órgãos de gestão colegiada como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT).

2.4. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades voltado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que vincula o recebimento de benefício financeiro ao cumprimento de compromissos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Criado em 2004, por meio da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, o PBF é fruto da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal criados a partir de 2001: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. Essa unificação permitiu atender mais famílias em todo o País, além de evitar que muitas famílias recebessem vários benefícios, enquanto outras não recebiam recurso algum, mesmo tendo direito.

O Programa Bolsa Família constitui-se hoje um dos maiores programas de transferência condicionada de renda do mundo em abrangência territorial e cobertura populacional, beneficiando atualmente cerca de 12,4 milhões de famílias caracterizadas por sua vulnerabilidade social decorrente de níveis muito baixos de renda. Seus objetivos são: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres, promover o acesso dessas famílias à rede de serviços sociais públicos, promover a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da integração de ações da União, estados, Distrito Federal e municípios.

No alcance desses objetivos, o PBF se pauta na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias;
- reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e
- articulação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que promovam a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza pelos beneficiários do PBF. São exemplos dessas ações: programas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda, de melhoria das condições de moradia, de alfabetização de adultos, de educação de jovens e adultos, além da tarifa social de energia elétrica, de fornecimento de registro civil e demais documentos e da isenção de taxas em concursos públicos federais.

A gestão do Programa é realizada de forma descentralizada, por meio da cooperação entre o Governo Federal, estados, o Distrito Federal e os municípios, no esforço conjunto de erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais, conforme rezam os princípios

constitucionais. O programa é executado, em nível federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Os estados, o Distrito Federal e municípios, por seu turno, designam formalmente uma coordenação do Programa Bolsa Família, geralmente vinculadas às Secretarias de Assistência Social ou congêneres. Para apoiar financeiramente os municípios, estados e o Distrito Federal no desempenho de suas ações relacionadas ao PBF, o MDS criou um mecanismo de transferência de recursos vinculado ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que avalia o desempenho de cada ente na gestão dos componentes do PBF. Estes aspectos serão melhor detalhados no módulo II.

Para ter acesso ao benefício do PBF, as famílias precisam estar inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O Cadastro Único é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos que reúnem informações sobre a família e seus membros. O CadÚnico permite que os governos - Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais - conheçam as reais condições de vida dos brasileiros em situação de pobreza e obtenham o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas.

3. O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como vimos, a Constituição Federal de 1988 definiu como diretrizes das políticas públicas nacionais, em especial na organização da assistência social, a descentralização político-administrativa e a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O controle social da assistência social e do Programa Bolsa Família é realizado por meio da participação da população na gestão da política, no acompanhamento, na fiscalização das instituições governamentais e não governamentais que os executam e dos recursos destinados ao funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, incluindo os benefícios de transferência de renda.

A participação popular na formulação e no controle da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) foi efetivada pela **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993)**, que, em seu art. 16, institui o **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)** e estabelece os **Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS)**, os **Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)** e o **Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF)**, como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

A gestão do PBF também se fundamenta nos princípios da participação comunitária e do controle social, no entendimento de que a sociedade é parte legítima para acompanhar a gestão do Programa.

Para viabilizar os preceitos da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, os municípios que aderem ao PBF devem designar um Conselho, genericamente denominado de Instância de Controle Social do PBF (ICS).

Vamos, a partir deste momento, abordar algumas questões relacionadas ao controle social e saber mais a respeito desse assunto, das atribuições e dos espaços onde o controle social se efetiva.

3.1. O CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1.1. OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

São órgãos vinculados ao Poder Executivo da esfera de governo que lhes são correspondentes, possuem caráter permanente, deliberativo e são compostos de forma paritária por representantes:

- do governo;
- da sociedade civil

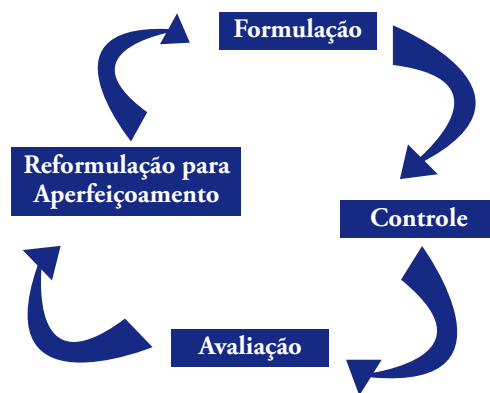
Aos conselhos cabe o exercício de um conjunto de atribuições relacionadas principalmente à formulação e ao controle social da Política Nacional de Assistência Social.

3.1.2. AS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

São eventos de natureza especial que possuem caráter deliberativo, a exemplo dos Conselhos, possuem realização periódica. Constituem-se em fóruns democráticos, abertos à participação do conjunto da população, instituições e organismos envolvidos não só com a formulação, gestão e controle da Política Nacional de Assistência Social nas três esferas federativas, mas também os sujeitos aos quais as ações dessa política se destinam (usuários), tendo em vista o fortalecimento da continuidade do processo de sua implementação.

Cabe às Conferências avaliar a PNAS e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Figura 1
CICLO DAS AÇÕES EXERCIDAS POR CONSELHOS E CONFERÊNCIAS



ATENÇÃO

Representam tanto o término quanto a abertura de um ciclo, avaliam os resultados do processo de implementação e propõem as diretrizes orientadoras do processo de reformulação para aperfeiçoamento da política, estabelecendo, portanto, um novo ponto de partida à ação formuladora e de controle social desenvolvida pelos Conselhos.

No entanto, as diretrizes definidas pelas Conferências não condicionam a ação apenas dos Conselhos, mas também de um conjunto de organismos e instâncias envolvidas no processo de formulação e gestão da Política Nacional de Assistência Social, dentre os quais:

- o próprio órgão da administração pública responsável pela coordenação da política (MDS);
- as instâncias de pactuação: CIB e CIT;
- as instâncias de articulação: fóruns e outros.

Assim, a intervenção dos Conselhos na formulação e no controle da política constitui um processo complexo que envolve conflitos, pactuações e a construção de acordos no interior dos próprios Conselhos e na relação destes com os organismos e instâncias de gestão, pactuação e articulação.

Você sabe o que é uma instância de pactuação?

Constituem-se em espaços de debate, negociação e concentração de diferentes visões e propostas sobre a operacionalização da PNAS. Promovem **consensos** entre os entes envolvidos, porém não exigem processo de votação ou de deliberação em suas decisões. As instâncias de pactuação são duas:

- as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e
- a Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

3.1.3. COMO SÃO CRIADOS OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Segundo a LOAS, em seu art. 17, § 4º, os Conselhos de Assistência Social são criados por lei específica, seja ela federal, estadual, do DF ou municipal. A lei definirá, dentre outras atribuições:

- a natureza, a finalidade e as competências do conselho, que deverá estar em conformidade com o que preconizam a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), suas Normas Operacionais (NOB/SUAS e NOB-RH /SUAS), resoluções do CNAS e dos demais Conselhos;
- o período de vigência cada mandato dos conselheiros (gestão);
- o número de conselheiros que deverão compor o conselho, entre titulares e suplentes, garantindo a paridade entre representantes da sociedade civil e governo;
- a estrutura administrativa, como a existência da Secretaria Executiva e das comissões temáticas.

O Conselho de Assistência Social deverá possuir um **regimento interno** contendo o detalhamento de suas competências, de acordo com o que está definido na LOAS e na lei de criação do conselho. Assim, deverá especificar, dentre outras:

- a forma como serão criadas as comissões temáticas e procedimentos para a criação de grupos de trabalho temporários e permanentes;
 - o processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil;
 - os trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandato;
 - a periodicidade das reuniões do Plenário e das comissões;
 - as orientações sobre como serão publicadas as decisões do Plenário;
 - a indicação das condições que devem ser seguidas para alterar o regimento interno;
- o detalhamento das atribuições da Secretaria Executiva do Conselho.

O QUE É O REGIMENTO INTERNO?

É o instrumento que define a composição do Conselho, a periodicidade das reuniões, quorum de votação, regras de eleição (ou indicação), seleção e substituição de conselheiros, dentre outros. O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pela plenária do Conselho, publicado no instrumento oficial de comunicação do município e disponibilizado para os conselheiros e demais interessados da sociedade.

3.1.4. AS COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo a LOAS, é competência dos conselhos, dentre outras, inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social.

Em seu art. 9º, a LOAS diz que:

O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho do Distrito Federal, conforme o caso.

O que isso significa?

Significa que essas entidades devem ser previamente autorizadas pelos conselhos para o funcionamento. Essa autorização dar-se-á pela inscrição das entidades e organizações de assistência social nos conselhos de seus municípios e do DF.

Os conselhos de Assistência Municipais Social têm como principais atribuições:

- Convocar e encaminhar as deliberações das Conferências de Assistência Social.
- Appreciar e aprovar o Plano de Ação da Assistência Social do município.
- Appreciar os relatórios de atividades e de realização financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social do município.
- Appreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos da assistência social a ser encaminhada ao poder legislativo.
- Acompanhar os processos de pactuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestora Bipartite (CIB's).
- Divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais.

Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam serviços, programas, projetos e benefícios prestados pela rede socioassistencial estatal ou não. Em relação a essa atribuição, é importante que os conselheiros conheçam a **tipificação dos serviços socioassistenciais**.

ATENÇÃO

A tipificação detalha a descrição de cada serviço da Proteção Social Básica e Especial, os usuários a que se destina, seus objetivos, as provisões que devem ofertar, as aquisições que devem garantir aos usuários, entre outros. Foi aprovada pela resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.

O que é isso?

A tipificação apresenta as referências básicas para acompanhamento, avaliação e fiscalização desses serviços, sendo uma referência para os outros conselhos estabelecerem os critérios para repasse de recursos financeiros aos serviços socioassistenciais.

Conforme já comentado, o art. 30 da LOAS é condição para o repasse dos recursos da assistência social aos municípios, estados e Distrito Federal para efetiva instituição e funcionamento de: conselhos de assistência social; fundo de assistência social e plano de assistência social.

Mas o repasse também está condicionado à “comprovação do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos Conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão” (NOB/SUAS - Gestão Financeira).

Para bem exercer essa função pública, é necessário que o conselho conheça as legislações importantes que orientam as suas competências, o seu funcionamento e a sua estrutura. Veja as normativas para aprofundar esses conhecimentos:

Lei n. 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);

Lei n. 9.604/1998, que dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a LOAS;

Decreto n. 6.307/2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da LOAS;

Decreto n. 6.308/2007, que dispõe sobre entidades e organizações de assistência social;

Decreto n. 6.214/2007, que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que tratam a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1o de outubro de 2003, que acrescenta parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências;

Decreto n. 1.605/1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;

Decreto n. 5.085/2004, que define as ações continuadas de assistência social;

Resolução CNAS n. 145/2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS);

Resolução CNAS n. 130/2005, que aprova a NOB/SUAS;

Resolução CNAS n. 191/2005, que dispõe sobre entidades e organizações de assistência social;

Resolução CNAS n. 23/2006, que traz entendimento acerca de trabalhadores do setor;

Resolução CNAS n. 24/2006, que dispõe sobre representantes de usuários e de organização de usuários;

Resolução CNAS n. 212/2006, que propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social;

Resolução CNAS n. 237/2006, aponta diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social;

Resolução CNAS n. 269/2006, que aprova a NOB-RH/SUAS.

Resolução CNAS n. 109/2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

3.1.5. FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cabe aos órgãos da administração pública responsáveis pela gestão da Política Nacional de Assistência Social em cada esfera de governo a garantia da infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho (espaço físico, materias permanentes e de consumo) e arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação, hospedagem dos/as conselheiros/as, tanto de representantes do governo quanto da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições. Recomenda-se que essa condição esteja prevista na lei de criação do conselho.

No que tange à questão dos recursos financeiros destinados à manutenção e funcionamento do conselho, é necessário que estejam previstos no orçamento dos respectivos órgãos gestores, conforme recomenda a Resolução CNAS n. 237/2006, em seu art. 20.

Para a NOB/SUAS, a comprovação da criação e o pleno funcionamento dos conselhos de assistência social são requisitos de gestão para os estados, Distrito Federal e municípios.

3.1.6. PERIODICIDADE DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS

O Plenário do Conselho deve reunir-se, obrigatoriamente, pelo menos uma vez ao mês em sessões ordinárias, e, extraordinariamente, sempre que necessário. Para isso, o Plenário tem autonomia de se autoconvocar. Essa previsão deve constar no regimento interno, conforme os arts. 13 e 14 da Resolução CNAS n. 237/2006.

3.1.7. COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A LOAS dispõe, em seu art. 18, as competências do CNAS e, no inciso V, diz que compete ao Conselho Nacional zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Diante disso, o CNAS tem desenvolvido ações que visam orientar a atuação dos espaços de controle social dessa política pública. Destacamos a Resolução n. 237/2006, que dá diretrizes para a estruturação, a reformulação e o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Tais diretrizes encontram-se embasadas nas legislações vigentes.

Conforme dispõe o art. 16 da LOAS, os Conselhos têm composição paritária entre governo e sociedade civil, e a Resolução do CNAS n. 237/2006, em seu art. 10, § 3º, recomenda que “o número de conselheiros/as não seja inferior a 10 membros titulares”. Diante disso, torna-se imprescindível garantir a representação dos três segmentos que compõem a sociedade civil, principalmente os representantes de usuários da assistência social. A representação da sociedade civil dá-se por meio dos seguintes segmentos:

ORGANIZAÇÕES
E REPRESENTANTES
DE USUÁRIOS

ORGANIZAÇÕES
E ENTIDADES DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

REPRESENTANTES DE
TRABALHADORES DA A.S.

Cada um desses segmentos já está regulamentado conforme descrevemos abaixo:

• **Organizações de usuários e representantes de usuários:**

De acordo com a Resolução CNAS n. 24/2006, as **organizações de usuários** devem garantir estatutariamente a participação de usuários em seus órgãos diretivos e decisórios. A participação a que se refere a mencionada Resolução trata de poder decisório, ou seja, com direito a voz e voto nas instâncias de decisão da organização de usuários da assistência social.

No que diz respeito aos **representantes de usuários**, a Resolução CNAS n. 24/2006 os define como sendo pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

• **Entidades e organizações de assistência social:**

O art. 3º da LOAS define que **entidades de assistência social** são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. O Decreto n. 6.308/2007 dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o referido artigo da LOAS e estabelece suas características essenciais:

- a) realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social, na forma do Decreto;
- b) garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário;
- c) ter finalidade pública e transparência nas suas ações.

As entidades e organizações de assistência social podem ser, isolada ou cumulativamente, de atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos e devem ter suas ações organizadas de forma continuada, permanente e planejada. Conforme o referido Decreto, constituem-se características de cada um desses tipos de entidades:

DE ATENDIMENTO

São aquelas que prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei n. 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

DE ASSESSORAMENTO

Aquelas que prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei n. 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

DE DEFESA E GARANTIA DE DIREITOS

Aquelas que prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei n. 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei.

As entidades e organizações de assistência social deverão estar inscritas nos conselhos municipais de assistência social ou do Distrito Federal, conforme âmbito de atuação, para seu regular funcionamento, nos termos do art. 9º da LOAS, às quais caberá a fiscalização independentemente do recebimento ou não de recursos públicos.

• **Representantes dos trabalhadores da assistência social:**

A Resolução CNAS n. 23/2006 regulamenta o entendimento acerca de **trabalhadores do setor**. Essa Resolução estabelece como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor, como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na Política Nacional de Assistência Social, conforme a LOAS, a PNAS e a NOB-RH/SUAS.

São critérios para definir as organizações representativas dos trabalhadores da assistência social:

- a) ter em sua base de representação segmentos de trabalhadores que atuam na política pública de assistência social;
- b) defender direitos dos segmentos de trabalhadores na Política Nacional de Assistência Social;
- c) propor-se à defesa dos direitos sociais dos cidadãos e dos usuários da assistência social;
- d) ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical, conselho federal de profissão regulamentada ou associação de trabalhadores legalmente constituída;
- e) não ser representação patronal ou empresarial.

• **Eleições dos conselheiros representantes da sociedade civil:**

Em relação à sociedade civil, o art. 11 da Resolução CNAS n. 237/2006 dispõe que seus representantes sejam eleitos em assembleia de eleição, instaurada especificamente para esse fim. Esse processo deve ser coordenado pela sociedade civil sob a supervisão do Ministério Público, garantindo ampla participação de toda a sociedade, principalmente dos usuários da Política.

Como instrumentos de regulação para o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos têm-se as seguintes legislações:

ATENÇÃO

O art. 12 da Resolução CNAS n. 237/2006 recomenda que, no segmento governo, o conselho seja composto por representantes das áreas da assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego e fazenda, sendo esses indicados e nomeados pelo respectivo Chefe do Poder Executivo.

- Decreto n. 6.308/2007, que dispõem sobre as entidades e organizações de assistência social que trata o art. 3º da LOAS;
- Resolução CNAS n. 109/2009, que define a tipificação dos serviços socioassistenciais;
- Resolução CNAS n. 23/2006, que dispõe sobre o entendimento acerca de trabalhadores do setor;
- Resolução CNAS n. 24/2006, que dispõe sobre representantes de usuários e de organizações de usuários da assistência social.

Para esse processo, os conselhos devem consultar também sua lei de criação e regimento interno.

3.1.8. PERÍODO DE GESTÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo o art. 5º da Resolução do CNAS n. 237/2006, “o mandato dos conselheiros será definido na lei de criação do conselho de assistência social, sugerindo-se que tenha a duração de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido **uma única vez**, por igual período”.

Isso significa que um determinado conselheiro que já tenha sido reconduzido mais de uma vez (ou seja, foi reeleito) não poderá retornar ao conselho em um mandato subsequente (em um terceiro mandato seguido), nem mesmo representando outra entidade ou segmento, nem mesmo como suplente.

3.1.9. NOMEAÇÃO DOS CONSELHEIROS E PRESIDÊNCIA DO CONSELHO

Os conselheiros são nomeados por ato do titular do Poder Executivo local, ou seja, o governador, no caso dos conselhos estaduais e do Distrito Federal, e o prefeito, no caso dos conselhos municipais.

Com relação ao presidente e ao vice-presidente dos conselhos, estes devem ser eleitos entre seus membros, em reunião plenária. A Resolução CNAS n. 237/2006 recomenda, ainda, a alternância entre representante do governo e da sociedade civil em cada mandato, sendo permitida uma única recondução.

3.1.10. AS SECRETARIAS EXECUTIVAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Conselhos de Assistência Social devem contar com uma Secretaria Executiva, que é a unidade de apoio para o seu funcionamento, subordinada à presidência do conselho, tendo por objetivo assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações.

Sua estrutura deverá ser disciplinada em ato do Poder Executivo, com um corpo técnico e administrativo composto de servidores dos quadros do órgão gestor da assistência social na respectiva esfera ou proveniente de outros órgãos da administração pública, com a finalidade de cumprir as funções designadas pelo conselho.

É fundamental para o funcionamento do Conselho, ter uma Secretaria Executiva que cumpra suas responsabilidades para o bom desempenho das competências e atribuições do Conselho. Os conselheiros, por mais comprometidos que sejam, têm outras responsabilidades nas suas organizações de origem.

E quais são as principais responsabilidades da Secretaria Executiva?

- garantir que as informações e documentos atualizados úteis ao exercício das funções de conselheiros, como cópia de documentos e prazos a serem cumpridos, cheguem em tempo hábil para serem usados no que for necessário;
- registrar as reuniões do Plenário (atas) e manter a documentação atualizada;
- publicar as decisões/resoluções no Diário Oficial;
- manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta, inclusive das comissões temática (se houver);
- organizar e zelar pelos registros das reuniões e demais documentos do conselho e torná-los acessíveis aos conselheiros.

A função da Secretaria Executiva, porém, não se resume à organização das rotinas administrativas do conselho, mas principalmente à tarefa de **assessoria**, levantando e sistematizando dados e informações que permitam à Presidência e ao Colegiado tomarem decisões.

Tem ainda como tarefa executar outras competências que lhe forem atribuídas, como coordenar, supervisionar, dirigir e estabelecer os planos de trabalho da Secretaria. Ressalta-se que essas atribuições e competências devem estar dispostas no regimento interno do conselho, a fim de disciplinar o ato dessa equipe de assessoramento.

3.2. O CONTROLE SOCIAL DO PBF

O controle social do Programa Bolsa Família (PBF) é exercido pela participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do PBF, visando potencializar os resultados do Programa.

Essa função é exercida pela INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL DO PBF que possui um importante papel no processo de acompanhamento e fiscalização do Programa nos municípios, estados e Distrito Federal, estabelecendo uma parceria com o poder público local para a redução da pobreza das famílias beneficiárias e a promoção da inclusão social.

ATENÇÃO

Cabe a essa equipe apoiar o Conselho nos procedimentos administrativos internos, inclusive com a elaboração de atas e memórias das reuniões, conforme orienta o art. 15 da Resolução CNAS n. 237/2006.

ATENÇÃO

O cargo de secretário/a executivo/a deverá ser criado na estrutura do respectivo Conselho (LOAS, art. 17, § 3º, e Resolução CNAS n. 237/2006, art. 15), o qual, conforme dispõe a NOB/SUAS, deve ser ocupado por profissional de nível superior.

a) Marco legal do controle social do PBF

INSTRUMENTO LEGAL	DESCRIÇÃO
Lei nº 10.836/04	Lei de criação do PBF, que estabeleceu o Controle Social como um dos componentes do Programa.
Decreto nº 5.209/04	Decreto de regulamentação do PBF, que definiu a composição e as atribuições das Instâncias de Controle Social.
Portaria nº 246/05	Portaria que regulamentou a adesão dos município ao PBF, e estabeleceu a criação ou designação de Coselho como requisito para a formalização das ações de gestão local do Programa.
Instrução Normativa SENARC nº 01/05	Instrução que prescreveu orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para a constituição da ICS e o desenvolvimento de suas atividades.

Conforme legislação em vigor, no ato de adesão ao Programa, o município dever definir a Instância de Controle Social do PBF, ou seja, o conselho que exercerá o controle social do Programa. Esse órgão permite a participação da sociedade por meio de acompanhamento, avaliação e fiscalização da política de transferência de renda e de inclusão social. Portanto, os conselheiros das ICS possuem a responsabilidade de acompanhar a implantação e a execução do Programa Bolsa Família.

A efetivação do controle social do Programa Bolsa Família não pode ser assegurada apenas pelo preceito legal ou pelo formalismo de sua estrutura, atos e ações. É importante que o conselheiro da Instância de Controle Social do PBF entenda e exerça seu papel.

Nesse sentido, o conselheiro do PBF deve reconhecer e valorizar a relevância de sua missão, sempre tendo em mente que o conselho é um espaço para a manifestação social e para o exercício da democracia.

b) A constituição da Instância de Controle Social (ICS)

A Instância de Controle Social do PBF é instituída de duas formas:

- criação de um Conselho específico para o exercício do controle social do PBF;
- designação das funções e atribuições de controle social do Programa Bolsa Família a um Conselho preexistente, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Educação, entre outros.

A ICS deve ser **permanente, paritária, representativa, intersetorial e autônoma**, o que significa que deve:

- ser formada por igual quantidade de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil (princípio da paridade);
- espelhar a diversidade de instituições e órgãos existentes no município (princípio da representatividade);
- assegurar a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras (princípio da intersetorialidade);
- ter o funcionamento independente, de modo que suas ações não sofram interferência de interesses alheios (princípio da autonomia).

O PBF visa promover condições mais dignas de vida à parcela tradicionalmente excluída da sociedade brasileira, buscando a superação da situação de vulnerabilidade, a autonomia social e a sustentabilidade de renda. Portanto, é grande o desafio do conselheiro que assumiu a missão de exercer o controle social do PBF.

Contudo, esse desafio não deve servir de desestímulo ao conselheiro no desempenho do seu papel, pelo contrário, destaca o quanto o conselheiro do PBF é importante no município.

Por isso, é essencial que os conselheiros criem estratégias e mecanismos para que a ICS se faça presente no município perante a população.

Vamos a alguns pontos fundamentais sobre a ICS para os quais você deve ter muita atenção:

1. A ICS deve pautar-se pelo funcionamento regular, o que significa dizer que suas atividades, reuniões e audiências devem ser periódicas, planejadas, contar com pautas predefinidas por deliberação do conselho.
2. As deliberações, os encaminhamentos e as solicitações da ICS precisam ser formalizados por meio de atas e ofícios, arquivados e acessíveis ao público.
3. Para garantir a transparência de seus atos e ações, o conselho deve divulgar à população seu calendário de atividades, bem como estar acessível com estratégias bem estabelecidas e disseminadas de recebimento de denúncia e realização de audiências abertas à participação dos cidadãos.

Quais seriam as principais atividades da ICS?

- acompanhamento do Programa Bolsa Família no município, em especial nos seus componentes de gestão (cadastramento, gestão de benefícios e das condicionalidades, articulação de ações complementares e fiscalização);
- auxílio na identificação das famílias mais pobres e vulneráveis do município, a fim de que sejam cadastradas no CadÚnico e possam ter acesso aos programas desenvolvidos para atender as suas necessidades, dentre eles o PBF;
- avaliação da oferta e da qualidade dos serviços públicos do município, especialmente de educação, saúde e assistência social, considerando as condições de acesso da população mais vulnerável;
- apoio ao desenvolvimento de outras políticas sociais que favoreçam a emancipação e a sustentabilidade das famílias beneficiárias do PBF e avaliação da sua implementação e dos resultados;
- auxílio na fiscalização e na apuração de denúncias do PBF no município;
- incentivo à participação da comunidade no acompanhamento e fiscalização das atividades do PBF.

Essas atividades levam a ICS a praticar sua principal atribuição: o acompanhamento da gestão do Programa Bolsa Família, contribuindo para o alcance dos resultados esperados, **redução da pobreza e da desigualdade social e para a transparência da gestão** do programa no município.

O processo de escolha e designação dos conselheiros deve contar com a participação da sociedade civil e mobilização dos órgãos governamentais. Para possibilitar a representação legítima da sociedade civil no Conselho, é importante que o município realize consultas públicas entre os seguintes atores:

- movimentos sindicais de empregados e patronal, urbano e rural;
- associações de classe profissionais e empresariais;
- instituições religiosas de diferentes expressões de fé;
- movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais;
- representantes de populações tradicionais, especialmente, indígenas e quilombolas;
- representantes dos beneficiários do PBF, entre outros.

A paridade de representação na ICS entre o governo e a sociedade civil tem por objetivo assegurar o diálogo e a manifestação de diferentes pontos de vista.

De maneira mais geral, o que é esperado desses conselheiros?

- Dos **conselheiros governamentais**, espera-se que sejam capazes de trazer, para a ICS informações claras e atualizadas sobre as diretrizes da política sobre a qual exercem o controle social. Eles também devem dizer qual é a posição do governo nos assuntos em pauta.
- **Quanto aos conselheiros da sociedade civil**, espera-se que sejam capazes de trazer as contribuições de seus segmentos em favor da política pública, alimentadas também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, em fóruns, em movimentos sociais, etc.

Algumas atividades do conselho podem e devem ser custeadas pelo município, com vistas na melhoria do desempenho de suas atividades, desde que haja a prestação de contas dos recursos utilizados. Por exemplo, para garantir a participação dos conselheiros representantes da sociedade civil nas reuniões, pode ser concedido auxílio-transporte. Outra possibilidade é para o custeio da participação dos conselheiros em cursos de capacitação relacionados à sua atividade no conselho.

A consolidação da ICS como um espaço efetivo de participação e controle social do PBF dependerá da organização interna dos trabalhos, da garantia da paridade e representatividade dos conselheiros, do diálogo com a sociedade, da transparência de suas ações, bem como das condições de funcionamento, além de demandar um bom conhecimento do Programa Bolsa Família e também da realidade social do município por parte de todos os conselheiros.

Vamos conhecer algumas condições para a atuação da ICS, tendo em vista a sua importância e seus objetivos:

1. Infraestrutura e organização: o primeiro passo para a atuação efetiva da Instância de Controle Social do PBF é a organização do seu trabalho interno. A ICS deve assegurar um espaço físico permanente com condições adequadas para o seu funcionamento, como material de escritório, telefone, computador, impressora, etc. Além de uma equipe técnica mínima com o objetivo de secretariar e organizar a documentação do conselho. A garantia dessa infraestrutura de funcionamento é responsabilidade do Poder Executivo municipal. Caso a ICS não conte com esses recursos mínimos, é importante que a plenária do conselho planeje suas necessidades e apresente formalmente ao prefeito a demanda de recursos físicos e financeiros.

ATENÇÃO

Os conselheiros, sejam representantes da sociedade civil, sejam representantes do governo, não devem defender interesses particularistas das entidades que representam.

ATENÇÃO

Os conselheiros não podem ser remunerados pelo exercício de suas funções, pois a atividade que o conselheiro desempenha é considerada serviço público relevante.

2. Planejamento e orçamento: para que a ICS seja bem-sucedida no atendimento às suas demandas, é importante que seja observado o ciclo de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária do município. A falta de previsão das necessidades da ICS nestes instrumentos certamente dificultará o atendimento das demandas. A definição das responsabilidades de cada conselheiro e o planejamento das atividades fazem parte da etapa subsequente para a efetivação da ICS. As atribuições e responsabilidades da instância e de seus conselheiros, bem como as regras básicas de seu funcionamento, são definidas no regimento interno da ICS.

3. Regimento interno: este instrumento define a composição do Conselho, a periodicidade das reuniões, quorum de votação, regras de eleição (ou indicação), seleção e substituição de conselheiros, dentre outros. O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pela plenária da ICS, publicado no instrumento oficial de comunicação do município e disponibilizado para os conselheiros e demais interessados da sociedade.

4. Plano de trabalho: anualmente, a ICS deve planejar as atividades que pretende realizar ao longo do período, estabelecendo um plano de trabalho que defina quando as ações devem ocorrer, onde serão realizadas, bem como os responsáveis e os recursos necessários para sua realização. Esse planejamento deve ser construído a partir de uma ou mais reuniões, de modo que envolva toda a plenária e construa consensos acerca das tarefas a serem realizadas. Uma vez aprovado pelo plenário do conselho e registrado em ata, o plano de trabalho deve ser encaminhado ao governo municipal, com vistas em apresentar as demandas de recursos materiais e financeiros.

5. Organização do trabalho: o trabalho do conselheiro deve ser planejado e realizado a partir da definição das rotinas de trabalho do conselho, a fim de garantir agilidade e eficiência. Caso seja necessário, a ICS pode constituir grupos de trabalho, comissões e câmaras técnicas temáticas.

6. Comunicação: um dos elementos cruciais da gestão da ICS. O conselho deve divulgar para a população a existência e a importância das ações realizadas por ele. Essa estratégia permitirá o estabelecimento de um diálogo permanente com a sociedade e o reconhecimento da ICS como um espaço de debate das ações públicas e para o encaminhamento de demandas de interesse comum para o poder público. Para isso, pode recorrer também à parceria com o Poder Executivo local. É interessante que faça parte da agenda do conselho a realização de consultas públicas e de reuniões abertas à população, de forma que se permita o debate e a manifestação tanto dos beneficiários do PBF quanto dos demais setores da sociedade.

Esses são alguns pontos que não devem e não podem ser negligenciados para uma boa atuação da ICS, por isso é fundamental a ação do poder público municipal quanto a essas condições.

A gestão municipal tem alguns compromissos com o funcionamento da ICS, além dos já tratados aqui:

- assegurar a participação da ICS no planejamento das ações de gestão do PBF, bem como no planejamento de utilização dos recursos do IGD;
- garantir a manutenção das informações cadastrais da ICS no MDS;
- disponibilizar informações sobre a gestão do PBF e outros serviços públicos ofertados pelo município, sempre que demandado pelo conselho.

A seguir, apresentaremos algumas orientações de estratégias que a ICS deve adotar para acompanhar, avaliar e fiscalizar o PBF, a partir dos seus componentes de gestão.

Quanto aos recursos transferidos por meio do IGD:

O planejamento da utilização dos recursos do IGD é uma responsabilidade da gestão municipal. No entanto, os membros da Instância de Controle Social podem participar dessa decisão.

- os membros podem identificar as principais necessidades do município e apresentar propostas para a aplicação do recurso;
- é importante que o conselho avalie se o planejamento está sendo realizado de maneira intersetorial. A ICS, embora exerça um papel consultivo nessas discussões, tem muito a contribuir para a definição das prioridades de aplicação do recurso;
- a ICS também pode avaliar se os recursos do IGD estão sendo gastos de acordo com o que foi programado e se as prioridades de aplicação dos recursos estão sendo atendidas;
- assim, caso identifiquem o uso indevido do recurso, os membros da instância devem informar ao Conselho Municipal de Assistência Social, que é o órgão responsável pela avaliação da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social.

Quanto ao Cadastro Único:

É importante que a ICS mantenha-se informada e acompanhe o processo de cadastramento do CadÚnico. Para isso, é importante que:

- realize visitas periódicas nas áreas de maior concentração de pobreza, bem como em associações, sindicatos, igrejas, para esclarecer a população sobre o funcionamento e a importância do Cadastro Único;
- avalie as estratégias adotadas pelo município para a identificação, mapeamento e cadastramento das famílias mais pobres, especialmente a realização de visitas domiciliares;

- avalie as estratégias de divulgação de ações de cadastramento;
- identifique as situações de impedimento do cadastramento e procure identificar no poder público local o que pode ser feito para vencer a dificuldade;
- avalie se os formulários do cadastro são mantidos em boas condições de manuseio e arquivo, pelo prazo mínimo de cinco anos;
- verifique periodicamente a quantidade de famílias cadastradas, considerando que o município pode, a qualquer tempo, incluir novas famílias no Cadastro Único, desde que se enquadrem no critério de renda;
- avalie as estratégias de atualização cadastral realizada pelo município.

Quanto à gestão de benefícios:

A ICS tem um importante papel relacionado com a gestão de benefícios. Nesse sentido, a Instância de Controle Social do PBF precisa:

- identificar se existem famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único que ainda não foram beneficiadas pelo PBF e os motivos;
- acompanhar os atos de gestão de benefícios (bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversão de cancelamentos) do PBF, via consulta ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC);
- verificar se o desbloqueio de benefício está sendo realizado corretamente, avaliando os motivos.

Quanto à gestão de condicionalidades:

Dada a importância das condicionalidades, a ICS deve estar atenta em:

- trabalhar em parceria com os conselhos de saúde, educação e assistência social do município para garantir que os serviços acompanhados por eles sejam ofertados pelo poder público às famílias beneficiárias do PBF;
- monitorar os registros das condicionalidades e avaliar as dificuldades encontradas pelas famílias para o cumprimento desses compromissos;
- incentivar a atualização cadastral das famílias sempre que houver mudança de endereço ou troca de escola, para que o acompanhamento das condicionalidades possa ser realizado e
- incentivar o desenvolvimento de ações para divulgar as condicionalidades e para sensibilizar e mobilizar as famílias para o seu cumprimento.

Quanto à articulação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias:

A ICS precisa também preocupar-se com o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Assim, deve procurar:

- estimular que a gestão promova a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam a emancipação social e sustentabilidade econômica das famílias beneficiárias do PBF;
- sensibilizar os beneficiários sobre a importância da participação nas oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo município;
- avaliar os resultados da participação das famílias nas ações de desenvolvimento das famílias e
- identificar as potencialidades para a criação de programas próprios ou de integração com programas federais e estaduais, observando as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade.

Quanto à fiscalização do PBF:

A ICS, para cumprir suas atribuições, deve participar do processo de fiscalização do Programa Bolsa Família. Para tanto, precisa:

- acompanhar os processos de fiscalização orientados pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização;
- em caso de denúncias comprovadas, solicitar ao gestor municipal que tome as devidas providências para solucionar a irregularidade e
- comunicar ao gestor municipal, à SENARC e à Rede Pública de Fiscalização do PBF a existência de problemas na gestão do PBF.

4. O PAPEL DOS CONSELHEIROS

Os conselheiros de assistência social e das instâncias de controle social do PBF são agentes públicos.

Como agentes públicos, realizam um serviço público relevante, de forma não remunerada. Sua principal atribuição é exercer o controle social da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família.

Preste bastante atenção: **ser conselheiro é mais do que uma mera formalidade.**

As pessoas que ocupam o assento de conselheiro precisam estar cientes da importância da participação no cotidiano da gestão pública de um município, estado ou do poder público como um todo.

A idealização dos conselhos sempre esteve ligada à partilha de poder, concedendo à população a possibilidade de ocupar espaços onde ela possa realmente participar. Os conselhos podem ser identificados como espaços de exercício da democracia.

Para o cumprimento de suas atribuições de **decidir ou deliberar** sobre assuntos que vão mudar a vida de indivíduos e famílias de seu município, exercendo com rigor os princípios que orientam o exercício de sua função pública, o conselheiro deve conhecer alguns mecanismos que facilitarão o exercício de suas atribuições, além de tudo aquilo que já foi discutido neste documento.

Então, no que se basear para tomar decisões? Vamos falar sobre isso agora.

- Qualquer decisão a tomar, em qualquer esfera de atuação, exige **informação**. Assim, quanto mais informado o conselheiro estiver, melhores condições ele terá para analisar e decidir sobre os planos de assistência social e acompanhar o planejamento da gestão do PBF de seu município, bem como opinar sobre as propostas orçamentárias no que tange a estas ações. Além disso, no que diz respeito à assistência social, os conselheiros devem estar inteirados acerca dos critérios de repasse de recursos para instituições socioassistenciais.
- Portanto, ele deve aprofundar seu conhecimento a respeito da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, sobre a legislação e marcos regulatórios, as necessidades e demandas da população de seu município, os documentos que deve analisar e aprovar e, enfim, inteirar-se dos assuntos a serem tratados nas reuniões.

Para isso, deve ser percorrido um caminho de mão dupla:

- a) De um lado, deve saber que o gestor da assistência social de seu município, bem como o gestor do PBF, tem obrigação de fornecer todas as informações que o conselho precisa para poder decidir.
 - b) De outro, é o conselheiro quem deve ter uma atitude proativa, solicitando ao gestor as informações necessárias. Essa solicitação deve ser feita formalmente, por intermédio de ofícios e, sempre que possível, baseando-se em leis, resoluções ou pareceres.
- Deve saber, ainda, que no site do MDS, ele pode acessar um conjunto de informações fundamentais e atualizadas sobre a PNAS e o PBF, e que existem também sistemas eletrônicos da Rede SUAS e de acompanhamento do PBF (os quais serão discutidos no Módulo 2 do Curso) que, como conselheiro, pode e deve utilizar para manter-se informado. Porém, além de informar-se, o conselheiro deve também informar a comunidade, com base no princípio da publicidade que se deve dar ao exercício de sua função pública, prestando todo tipo de esclarecimento quando for solicitado e dando publicidade aos temas discutidos e às decisões tomadas, por meio dos veículos de comunicação, audiência públicas, etc.

O QUE É UMA AUDIÊNCIA PÚBLICA?

É mais um instrumento de democratização das decisões públicas garantido na Constituição Federal de 1988, regulado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Constitui-se numa reunião entre o Poder Executivo e Legislativo e/ou o Ministério Público, com a participação da população, para ampliar o debate sobre determinado tema na formulação de políticas, projetos de lei, execução orçamentária. As audiências podem ser realizadas por solicitação da própria população ou dos conselhos e auxiliam na ampliação das discussões sobre a política.

Como os conselheiros expressam suas decisões?

As decisões tomadas no Plenário do Conselho e também nas Conferências são atos administrativos. Manifestam a vontade da administração pública que, agindo concretamente, tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, visando à realização do interesse público. Nessa condição, estão sujeitas ao controle jurisdicional. Em geral, os conselhos expressam o conteúdo das suas decisões por meio de:

Figura 2 – Formas para os conselhos manifestarem suas decisões

DELIBERAÇÃO	Ato por meio do qual o conselho decide sobre um tema ou questão, após exame ou discussão. Por meio de deliberação pode-se aprovar, por exemplo, o Plano Municipal de Assistência Social.
RECOMENDAÇÃO	Manifestação opinativa pela qual os órgãos consultivos da administração expressam seu entendimento sobre assuntos de cunho técnico ou jurídico.
DILIGÊNCIA	Ato que tem por finalidade o reconhecimento da legalidade de outro ato ou procedimento público. Por isso, é realizada depois que a ação ou procedimento já aconteceu.
RESOLUÇÃO	Ato por meio do qual os conselhos manifestam suas decisões. Em termos gerais, a resolução é um ato administrativo editado por órgãos públicos dotados de capacidade deliberativa.

Então, quais os instrumentos para o exercício de suas atribuições de conselheiro?

O exercício das atribuições de conselheiro envolve a discussão e aprovação de dois instrumentos de gestão da assistência social, mas que acabam se constituindo nos principais instrumentos de controle social:

- o Plano Municipal de Assistência Social e
- o planejamento da aplicação dos recursos transferidos por meio do IGD
- o orçamento da assistência social no município.

Esses instrumentos serão tratados também no 2º Módulo do nosso curso. No entanto, é importante ressaltar aqui que eles devem ser elaborados tendo por horizonte as metas para o controle social estabelecidas no SUAS Plano 10, aprovadas na V Conferência Nacional de Assistência Social, ressaltando mais uma vez a importância da proatividade dos conselheiros, no sentido de concretizar essas metas no seu município.

Para o bom desempenho de suas atribuições, o conselho deve planejar, anualmente, as atividades que pretende realizar ao longo do período, estabelecendo um **plano de trabalho**.

Vejam agora algumas situações-problema que podem ou impedir a boa atuação da ICS ou demandá-las em seu papel de controle social do Programa Bolsa Família, com algumas sugestões de soluções:

O QUE É O PLANO DE TRABALHO?

É o instrumento no qual são definidas quando as ações devem ocorrer, onde serão realizadas, bem como os responsáveis e recursos necessários para sua realização. É um planejamento construído a partir de uma ou mais reuniões do Conselho, de modo que envolva toda a plenária e construa consensos acerca das tarefas a serem realizadas. Uma vez aprovado pelo Plenário do Conselho e registrado em ata, o plano de trabalho deve ser encaminhado ao governo municipal, com vistas em apresentar as demandas de recursos materiais e financeiros.

No que tange à organização do trabalho dos conselheiros, a fim de garantir agilidade e eficiência, caso seja necessário, o Conselho pode constituir grupos de trabalho, comissões e câmaras técnicas temáticas.

PROBLEMA	SUGESTÕES DE SOLUÇÃO
A ICS pouco se reúne	<ul style="list-style-type: none"> • definir, no planejamento anual da ICS, o calendário de reuniões a serem realizadas, e divulgá-lo para o governo e a sociedade. • solicitar, por meio de ofício ao presidente da ICS, a convocação de reunião, exigindo o cumprimento do regimento interno; • rever o regimento interno de forma a reforçar o número mínimo de reuniões que a ICS deve realizar, o quorum necessário, o responsável pela convocação e o que fazer quando não são convocadas; • solicitar à prefeitura apoio para a reserva de espaços para a realização das reuniões.
A estrutura física da ICS é inadequada	<ul style="list-style-type: none"> • planejar e deliberar em ata sobre as necessidades da ICS em termos de recursos físicos, humanos e financeiros e formalizar esta demanda ao Poder Executivo local; • participar do processo de elaboração da proposta orçamentária anual do município de forma a garantir recursos para o funcionamento da ICS; • articular com outros órgãos públicos (como também da sociedade) alternativas para a melhoria das condições de funcionamento da ICS (por exemplo, compartilhando espaços e recursos humanos).

PROBLEMA	SUGESTÕES DE SOLUÇÃO
<p>Pouca clareza das atribuições dos conselheiros e má distribuição das atividades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • debater, em reunião específica do conselho, as atribuições e responsabilidades da ICS; • definir a distribuição das atividades a serem desempenhadas pelos conselheiros e elaborar plano de trabalho (anual ou semestral) contendo as ações, os responsáveis e recursos necessários.
<p>Indisponibilidade dos conselheiros ou falta de interesse em atuar na ICS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • promover o debate entre a ICS e a sociedade sobre a importância dos conselhos (suas funções e atribuições) e da participação da sociedade nas questões públicas; • definir e distribuir melhor as responsabilidades entre os conselheiros; • promover a substituição dos conselheiros que não participam regularmente das atividades do conselho, de acordo com o estabelecido no regimento interno da ICS.
<p>O presidente da ICS é o gestor municipal do PBF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a não ser que haja alguma vedação desta natureza no regimento interno da ICS, isso pode não ser um problema. É importante, no entanto, que a presidência da ICS seja exercida, de maneira alternada, entre representantes do governo e da sociedade civil; • rever o regimento interno para que o exercício da presidência do conselho não prejudique a autonomia do conselho ou seja um impeditivo do desenvolvimento das suas atividades.
<p>Os conselheiros não se sentem capacitados para o exercício da função</p>	<ul style="list-style-type: none"> • participar das capacitações voltadas a conselheiros e promovidas pelo MDS, estados ou o próprio município; • apresentar as necessidades de capacitação para a administração de recursos humanos do município; • realizar reuniões de formação continuada entre os conselheiros, com a leitura dos documentos, manuais e apostilas, para troca de experiências e elucidação de dúvidas.
<p>Conselheiros remunerados para participar da ICS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • a legislação do PBF não permite que os conselheiros sejam remunerados pela atuação no conselho; • algumas atividades dos conselheiros podem ser custeadas pelo estado ou pelo município para melhorar o desempenho dos conselheiros, como o custo de deslocamento e estadia para cursos de capacitação fora do município.

PROBLEMA	SUGESTÕES DE SOLUÇÃO
A ICS tem dificuldade de receber as informações imprescindíveis para sua atuação	<ul style="list-style-type: none"> • solicitar ao gestor providências para o cadastramento dos conselheiros na Central de Sistemas da SENARC/MDS e no SiBEC; • planejar a necessidade de informações, de forma que os atores saibam quando serão demandados a provê-las; • convidar os gestores das áreas de educação, saúde e assistência social para apresentar os resultados das áreas nas reuniões do conselho.
Cartão de benefício das famílias do PBF retidos por estabelecimentos comerciais	<ul style="list-style-type: none"> • realizar audiências públicas, convocando os beneficiários, gestor do PBF, promotor público, as associações comerciais e sindicatos do município para orientar sobre a operacionalização do PBF, os direitos dos beneficiários de escolher onde gastar seu benefício e que a retenção de cartões se constitui crime (apropriação indébita); • solicitar ao gestor do PBF providências, informando que tal atitude se configura em crime (apropriação indébita); • denunciar a ocorrência ao Ministério Público, ou mesmo à delegacia de polícia; • caso seja um correspondente bancário, denunciar o fato à Caixa Econômica Federal.
Existem suspeitas de que os correspondentes bancários da CAIXA estão cobrando pelo saque dos benefícios	<ul style="list-style-type: none"> • esse tipo de ocorrência é passível de denúncia aos órgãos públicos do município, especialmente para a promotoria e a delegacia de polícia; • caso seja um correspondente bancário, denunciar o fato à CAIXA, à SENARC/MDS ou à Rede Pública de Fiscalização.
Famílias utilizam o benefício financeiro do PBF de forma indevida	<ul style="list-style-type: none"> • a utilização dos recursos do PBF é de livre escolha do beneficiário. Contudo, a ICS pode realizar audiências públicas com os beneficiários de forma a orientá-los sobre as formas de utilização do recurso; • solicitar ao gestor municipal do PBF a realização de oficinas de educação financeira com os beneficiários, a partir da orientação do MDS e da CAIXA.
Existem denúncias sobre problemas do PBF	<ul style="list-style-type: none"> • apoie o município na apuração das denúncias e encaminhe toda a documentação levantada para o gestor municipal do PBF para que sejam analisadas; • utilize o SIBEC para analisar a denúncia e avaliar sua procedência.

E sobre a ética do conselheiro? Vamos falar sobre isso agora.

A conduta do conselheiro deve pautar-se nos princípios éticos fundamentais, entre os quais o reconhecimento e a defesa:

- da democracia, do Estado democrático de direito, da cidadania, da justiça, da equidade e da paz social;
- dos direitos humanos, da liberdade e da autonomia de todos os indivíduos;
- da garantia dos direitos civis, políticos e sociais a toda a população brasileira;
- da distribuição de renda e da universalidade de acesso às políticas sociais;
- da organização e participação de todos os segmentos sociais, em especial, os usuários da Política de Assistência Social;
- da diversidade social, de raça e etnia, gênero, geracional, orientação sexual e de deficiências, e, conseqüentemente, o combate a toda forma de preconceito;
- da gestão democrática e controle social das políticas sociais.

Os conselheiros devem exercer suas funções com respeito, disciplina, dedicação, cooperação e discrição, cumprindo os mesmos deveres éticos dos agentes públicos:

1. Defender o caráter público da Política Nacional de Assistência Social e da política de garantia de renda.
2. Conhecer o marco legal da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, bem como garantir o debate em espaços públicos e nas entidades públicas e privadas que representam.
3. Contribuir para a viabilização da participação efetiva da população nas decisões do Conselho, buscando metodologia, forma e linguagem adequada.
4. Garantir a informação e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.
5. Contribuir para a criação de mecanismos que venham desburocratizar o Conselho, tornando mais fácil o acesso aos dados pela população brasileira.
6. Manter diálogo permanente com os conselhos das demais políticas públicas e com os segmentos em todas as esferas de representação.
7. Representar o conselho nas pautas de discussão da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família em seu município, região, estado da Federação.
8. Manter relação com os fóruns da sociedade civil e instituições públicas no âmbito das esferas administrativas.

9. Zelar para a implantação efetiva do sistema descentralizado e participativo da Política Nacional de Assistência Social e pela garantia dos princípios da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social na gestão do PBF.
10. Contribuir para a manutenção do espaço do conselho como esfera de debate, diálogo, etapa anterior ao momento da deliberação.
11. Manter vigilância para que o conselho cuide da aplicação dos direitos socioassistenciais, direcionando a discussão para o cumprimento da proteção social para as diversas esferas dos poderes públicos e entidades de defesa de direitos.
12. Participar das atividades do conselho, reuniões plenárias, grupos de trabalho e comissão, desenvolvendo com responsabilidade e presteza todas as atribuições que lhes forem designadas.
13. Representar o conselho em eventos para os quais forem designados.
14. Agir com respeito e dignidade, observada as normas de conduta social e da administração pública.
15. Zelar pelo patrimônio do conselho.
16. Manter seus dados cadastrais atualizados no conselho e nos sistemas cadastrais do MDS.
17. Responder com presteza e de modo formal, de acordo com as normas do processo administrativo.
18. Exercer o controle social da Política Nacional Pública de Assistência Social e da gestão do Programa Bolsa Família.

É relevante lembrar que, entre alguns atos, os conselheiros não devem:

- permitir que interesses de ordem pessoal interfiram em suas decisões;
- utilizar sua função para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
- pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro conselheiro ou servidor para o mesmo fim;
- retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público;
- fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço como conselheiro em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros;
- permitir ou concorrer para que interesses particulares prevaleçam sobre o interesse público.

Enfim, o conselheiro deve ser comprometido com a consolidação da assistência social como política pública de proteção social e do PBF como possibilidade de acesso dessa população à renda, buscando garantir, em seu município, os direitos do cidadão que delas necessitam em seu município.

O comprometimento do conselheiro vai fazer a diferença na vida das famílias usuárias da assistência social e do Programa Bolsa Família.

Por isso, não esqueça: as ações que você realiza todos os dias no seu município impactam diretamente a vida de milhões de famílias.

Uma longa travessia há de ser trilhada em direção ao aprofundamento da democracia e dos direitos de cidadania, pois o modelo socioassistencial traduzido no SUAS e na política de garantia de renda, contribui com o rompimento de práticas conservadoras e preconceituosas ainda presentes na sociedade brasileira, ou seja, práticas clientelistas, parterneralistas, entre outras, que operam na contramão da garantia do direito.

Tal processo não pode prescindir, no entanto, da consolidação e efetivação das conquistas legais e institucionais alcançadas na forma de uma nova cultura técnica e política a orientar as ações socioassistenciais e a prática dos envolvidos nos diferentes âmbitos do planejamento, gestão e implementação da Política de Assistência Social e da garantia de renda.

Assim, no estabelecimento de relacionamentos entre os operadores da política e os sujeitos de direitos que se encontram no horizonte das políticas públicas pautados nos princípios e diretrizes conquistados legal e institucionalmente reside nosso maior desafio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social**: guia de estudos. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instâncias de controle social do Programa Bolsa Família**: guia de atuação. Brasília: Secretaria Nacional e Renda e Cidadania, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Configurando os eixos da mudança. Brasil: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. Caderno 2.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**: texto da resolução nº109, de 11 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS Sistema Único de Assistência Social**: implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, 2006. v.2.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da área de assistência social**. Brasília, 2007.
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência social**: do descontrole ao controle social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 88, novembro de 2006.
- _____. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social**: guia de estudos. Brasília, 2009.
- CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidades: a experiência do Bolsa Família. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO; MDS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação teórico metodológica. 16ª ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2004.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: UNESCO; MDS, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem estar. In: SALES, M. A; MATOS, M. C; LEAL, M. C. (Org.). **Política social família e juventude.** São Paulo: Cortez, 2004.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS.** Brasília, 2008, v.1.

_____. Classes subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita; MARTINELLI, Maria Lucia; RAICHELIS, Raquel. O serviço social brasileiro em movimento: fortalecendo a profissão na defesa dos direitos. **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo: Cortez, n. 95, 2008.

MÓDULO 02

**A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Agora, vamos começar o segundo módulo de nosso curso, que tem por objetivos:

- identificar os instrumentos de gestão do SUAS e demonstrar a relação entre eles;
- conhecer as dimensões e componentes do Programa Bolsa Família, sua operacionalização e seus instrumentos de acompanhamento;
- compreender porque é importante para os conselheiros municipais conhecer a gestão da política de assistência social e do Programa Bolsa Família.

1. POR QUE É IMPORTANTE PARA O CONSELHEIRO CONHECER A GESTÃO DO SUAS E DO PBF?

Como vimos no Módulo 1 (itens 3 - o controle social, e 4 - o papel dos conselheiros) os conselheiros devem estar atentos à gestão local das políticas e programas em dois sentidos:

- a) para obter dos gestores informações úteis para o acompanhamento da efetivação do Plano de Assistência Social (PAS) em relação ao Plano Plurianual (PPA) e para o acompanhamento do cadastramento das famílias no CadÚnico;
- b) para realizar a fiscalização dos recursos públicos, pois conhecendo a gestão, o conselheiro tem mais possibilidades de identificar os processos internos à prefeitura e as formas de aplicação dos recursos.

2. A GESTÃO DO SUAS

Inicialmente, é preciso ter clareza sobre o que é gestão.

GESTÃO

É o processo por meio do qual uma ou mais ações são planejadas, organizadas, dirigidas, coordenadas, executadas, monitoradas e avaliadas, tendo em mira o uso racional e a economia de recursos (eficiência), a realização dos objetivos planejados (eficácia) e a produção dos impactos esperados sobre a realidade do seu público-alvo (efetividade). Envolve, portanto, a mobilização e o trabalho de pessoas, a organização de estruturas institucionais, o embate de ideias e a construção de consensos, o uso de tecnologias e instrumentos informacionais, necessários à tomada de decisão e à implementação das ações.

Como vimos no primeiro módulo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema composto de um conjunto de ações: serviços, programas, projetos, benefícios e transferências de renda. A gestão do SUAS, portanto, está relacionada ao:

- a) processo técnico e político por meio do qual as ações acima referidas são formuladas e implementadas;
- b) modelo de organização institucional e distribuição de responsabilidades entre atores, instituições e unidades da federação quanto ao processo de planejamento, financiamento, execução, monitoramento e avaliação da política pública;
- c) conjunto de mecanismos jurídicos e políticos, instrumentos técnicos, ferramentas informacionais e processos administrativos, mobilizados pelos diversos atores que atuam na área – gestores, técnicos, conselheiros etc. – visando garantir a efetividade das ações e o seu controle pela sociedade.

A realização da assistência social como direito envolve estruturas e decisões complexas do poder público e a sua materialização reivindica o aperfeiçoamento da operacionalização do conjunto de ações que compõe o Sistema. A gestão do SUAS se pauta em dois fundamentos essenciais:

O primeiro, nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a administração pública direta e indireta.

O segundo, na participação e cogestão do sistema pelo controle social, alicerçados na compreensão de partilha do poder e necessariamente pela democratização das decisões, que devem ser tomadas numa esfera mais próxima do cidadão, possibilitando maior fiscalização, controle e influência nas ações estatais.

A Constituição Federal de 1988 determina em seu texto a integração de duas ferramentas de gestão vitais para o poder público: o **Planejamento** e o **Orçamento**.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a NOB/SUAS (2005) amplia essa concepção trazendo para área, além do Plano e Orçamento de Assistência Social, outros instrumentos de gestão do Sistema Único, como a **Gestão da Informação**, o **Monitoramento e Avaliação** e o **Relatório Anual de Gestão**.

Após a redemocratização do país, vivenciamos o processo de descentralização administrativa e financeira com a municipalização das ações antes centralizadas pelos estados e União.

Desse processo resultou um déficit, sobretudo, para os municípios que não possuíam capacidade de instalada de gestão. Mais de duas décadas se passaram e o momento ainda é de aperfeiçoamento do Estado brasileiro, particularmente no aspecto da capacidade de gestão dos entes federados.

É vital para o SUAS que todos os entes da federação possuam um nivelamento básico das condições de gestão que estão estabelecidas no artigo 30 da LOAS, respeitando sempre a competência de cada um, as diferenças locais e regionais, fundamentados nos princípios federativos da cooperação, mas também da **unidade na diversidade**.

O aperfeiçoamento da capacidade de gestão dos municípios, estados, Distrito Federal e União necessariamente passa pelo resgate e fortalecimento de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social e da institucionalização de uma cultura de planejamento e acompanhamento continuado como instrumentos fundamentais à gestão descentralizada do SUAS.

Cabe à administração pública alguns procedimentos para favorecer o aperfeiçoamento do processo de gestão, como, por exemplo:

- a coordenação do processo de planejamento e de elaboração do orçamento, assegurando a participação dos atores do SUAS, adequando seu conteúdo a uma linguagem acessível, sem prejuízo da utilização de métodos científicos fundamentais para garantir racionalidade política e econômica;
- o Plano Decenal do SUAS e as deliberações das Conferências como norteadores do planejamento participativo e dos rumos sociais deste Sistema, expressos nos Planos e Orçamentos de Assistência Social;
- a necessidade de inovações no modelo de gestão do SUAS. A dinâmica das instituições, da sociedade e a busca pela eficiência no serviço público devem promover essas inovações. Cita-se, como exemplo, a realização de pactos entre os entes federados que configuram modalidades democráticas de comprometimento conjunto e um importante instrumento para gerir, num ambiente federativo, estruturas complexas, como as organizações públicas;
- instituição da cultura de planejamento, principalmente no âmbito municipal, que possibilite aos gestores a (re)organização dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda de acordo com as reais necessidades das famílias e indivíduos nos territórios.

Esses instrumentos possibilitam maior capacidade programática para a gestão do SUAS e, associados ao acompanhamento contínuo, permitem ao gestor detectar e corrigir deficiências durante a execução das ações que constituem o SUAS, além de embasar o processo decisório do corpo dirigente e da instância deliberativa. Vamos agora saber mais detalhadamente sobre alguns instrumentos de gestão do SUAS.

2.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO SUAS

Segundo a NOB/SUAS, os instrumentos de gestão caracterizam-se como ferramentas de planejamento técnico e financeiro do SUAS, nos três níveis de governo, tendo como parâmetros o diagnóstico social e os eixos da proteção social, básica e especial. Quais são esses instrumentos?

- a) O Plano de Assistência Social (PAS)
- b) O orçamento e o financiamento
- c) A gestão da informação
- d) O monitoramento e a avaliação
- e) O Relatório Anual de Gestão

Falaremos, a partir de agora, sobre cada um desses instrumentos para que você compreenda bem do que se trata.

2.1.1. O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS)

A responsabilidade pela elaboração do PAS é do órgão gestor, ou seja, da Secretaria de Assistência Social em cada esfera de governo. Seguindo o princípio democrático e participativo que orienta o SUAS, o órgão gestor deve submetê-lo à análise e aprovação do Conselho de Assistência Social. Para o bom desempenho dessa função, o conselho deve utilizar o PAS como um instrumento:

- técnico, político e operacional, que organiza, regula e norteia a execução da política de assistência social e define as ações prioritárias a serem desenvolvidas pelos gestores da área;
- de referência para o planejamento estratégico, dirigido para a implantação de um sistema de ações articuladas, sistemáticas, contínuas, com direção definida e comando único;
- referência capaz de viabilizar a inserção da política de assistência social no sistema de planejamento global da unidade da federação a que se refere;
- referência capaz de possibilitar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme as reais necessidades das famílias e indivíduos.

O PAS é um instrumento cujo processo de elaboração se dá pelo órgão gestor, e sua análise e aprovação são de competência do conselho, a fim de garantir o entendimento da oração:

- envolve mediações políticas entre diferentes atores sociais e políticos;
- possibilita a participação dos segmentos organizados da sociedade civil e dos usuários nas formulações, discussões e deliberações do conselho;
- exige o conhecimento das características sociais, políticas, econômicas, culturais, locais e regionais, bem como das necessidades e demandas sociais da população-alvo;

- exige a formulação de estratégias políticas e a identificação dos meios técnicos necessários ao enfrentamento e superação das necessidades sociais identificadas;
- exige o conhecimento da rede socioassistencial existente, constituída pelos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, das ações de transferências de renda e dos serviços de outras políticas públicas presentes no território;
- pauta-se nos marcos normativos, na legislação, em documentos oficiais da política de assistência social, nas deliberações das conferências e dos conselhos de assistência social nos três níveis;
- deve pautar-se, principalmente, no Plano Decenal da Assistência Social, planejamento no qual constam as responsabilidades dos três entes federados.

ATENÇÃO

No caso do município, tem-se um Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e aprovada em plenária deliberativa no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

ESTRUTURA DO PAS

O Plano de Assistência Social é composto, dentre outros, dos seguintes itens:

- análise situacional (diagnóstico);
- objetivos gerais e específicos;
- diretrizes e prioridades;
- ações estratégicas para sua implementação;
- metas, resultados e impactos esperados;
- recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários à sua implementação;
- mecanismos e fontes de financiamento;
- cobertura da rede prestadora de serviços;
- indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal da execução.

A PERIODICIDADE DO PAS

O Plano Municipal de Assistência Social é elaborado geralmente para o prazo de uma administração, estabelecendo diretrizes, metas e ações, que deverão ser realizadas durante esse período. Deverá ser desdobrado, anualmente, em um Plano de Ação.

O PLANO DE AÇÃO

O Plano de Ação é um instrumento de gestão que deve ser preenchido anualmente por municípios, estados e Distrito Federal por meio do aplicativo SUAS Web, uma ferramenta de planejamento disponibilizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) para lançamento e validação anual das informações necessárias à transferência regular e automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais.

É esse Plano que materializa o planejamento físico e financeiro dos repasses de recursos fundo a fundo (do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social Estaduais, Municipais e do DF) para posterior apreciação dos Conselhos de Assistência Social. Essa é a razão pela qual os gestores devem inserir, nesse sistema, informações referentes ao planejamento dos serviços a serem executados a partir do cofinanciamento federal, servindo de base para as ações de gestão e de controle social. O SUAS Web apresenta, por fim, alguns itens de preenchimento obrigatório, entre outros:

- o cadastro;
- os atos de criação do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social;
- a data de suas publicações oficiais e o ato de aprovação do respectivo Plano de Assistência Social pelo conselho.

Também se faz necessário informar os recursos próprios e aqueles advindos do Fundo Estadual de Assistência Social previstos nas leis orçamentárias, para o respectivo Fundo de Assistência Social, e a previsão de atendimento dos usuários para cada serviço socioassistencial cofinanciado.

2.1.2. O ORÇAMENTO E O FINANCIAMENTO

O ORÇAMENTO

Neste tópico abordaremos basicamente como é construído o sistema orçamentário brasileiro e como se financia a política pública de assistência social. Além disso, discutiremos também o papel dos conselhos municipais nos processos decisórios relacionados ao tema.

Para que os governantes possam executar as políticas públicas, eles devem primeiramente seguir o que está previsto na Constituição Federal de 1988. No caso do Orçamento Público, além do que está previsto na Constituição, é necessário que sigam o que dispõe a Lei n. 4.320/1964, a Lei Complementar n. 101/2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal) e principalmente a Portaria n. 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

O Orçamento Público nada mais é do que o compromisso do governante com a sociedade no que se refere à execução das políticas públicas.

Por meio dele, todos os cidadãos poderão visualizar onde, como, quando e por qual valor poderá ser realizada determinada obra ou serviço. Em outras palavras, para que os hospitais sejam construídos, os funcionários públicos sejam remunerados, as escolas sejam erguidas, é preciso

ATENÇÃO

As ações previstas no plano deverão ser organizadas de acordo com os tipos de proteção social – básica e especial, de média e alta complexidade – estudados no Módulo I do nosso curso.

antes a previsão detalhada do que será feito e do quanto será gasto. Essa previsão será expressa no texto do Orçamento Público.

De acordo com Balcão e Teixeira (2004),

“ao mostrar onde e como o poder público pretende aplicar o dinheiro público, o orçamento espelha suas reais prioridades políticas. Uma análise do projeto orçamentário de qualquer dos níveis de governo indica quais são os projetos e planos de desenvolvimento em andamento e os setores ou grupos sociais que serão beneficiados”.

O orçamento público reflete politicamente a direção, os compromissos e as prioridades por parte do governante, bem como a relação de forças entre os grupos da sociedade civil organizada e o poder de influência dos parlamentares eleitos em cada um dos níveis federativos. Cabe, neste momento, diferenciarmos dois conceitos que normalmente causam bastante confusão: **ciclo orçamentário x processo orçamentário**.

Por **ciclo orçamentário** compreendem-se as fases de tramitação dos instrumentos orçamentários que estudaremos a seguir. No ciclo, o que importa é o início e o término dos períodos de elaboração e execução do plano plurianual (ppa), da lei de diretrizes orçamentárias (ldo) e da lei orçamentária anual (loa).

Já no processo orçamentário temos as definições dos papéis de cada poder (executivo e legislativo): quem elabora, quem encaminha a proposta, quem analisa, quem emenda, quem aprova.

COMO SE CONSTRÓI O ORÇAMENTO PÚBLICO?

O orçamento público é um instrumento de organização e planificação das ações e programas dos governos. Em seu artigo 165, nossa Constituição define quais são os instrumentos de planejamento e orçamento que todos os entes da Federação obrigatoriamente deverão seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

<p>O Plano Plurianual; As diretrizes orçamentárias; Os orçamentos anuais.</p>

Vamos conhecer melhor cada uma dessas peças que fazem parte do orçamento público.

O PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual deverá conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.

O que são despesas de capital? São aquelas que impactam na formação do patrimônio público.

Em sua essência, o PPA corresponde ao principal instrumento de planejamento existente em todos os entes da Federação. Segundo Giacomoni (2002), o PPA “*passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual*”.

Cabe salientar, ainda, que o PPA define o planejamento global das ações de governo em cada uma das unidades da federação, por um período de quatro anos. Nesse processo, como dito anteriormente, cada unidade da federação é obrigada a elaborar seu próprio PPA. Tem-se, portanto, um PPA para a União, um PPA para um dos estados federados e **um PPA para cada um dos municípios brasileiros**.

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

- a proposição do PPA é responsabilidade do Poder Executivo;
- cada Poder Executivo deverá encaminhar ao Poder Legislativo uma proposta de PPA a ser analisada, emendada e votada nas datas previstas na Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governante eleito para ser executado nos quatro anos seguintes, ou seja, cada governante, em seu primeiro mandato, executa um ano do PPA anterior e três anos de seu próprio PPA. Dessa forma, reduz-se a possibilidade de, a cada nova posse, as obras e serviços iniciados no governo anterior serem interrompidas ou até mesmo desfeitas. Além disso, o PPA constitui o documento base para a elaboração tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme Vainer et alli (2005), em qualquer esfera da Federação o PPA deverá atingir os seguintes objetivos:

Quadro 1 – Principais objetivos do PAA**PRINCIPAIS OBJETIVOS DO PPA**

- definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- organizar, em programas, as ações que resultem em oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica do governo;
- nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano Municipal de Assistência Social;
- facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- integrar ações desenvolvidas pela União, estado e governo local;
- estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- dar transparência à aplicação de recursos aos resultados obtidos.

A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Com base no PPA, cada governante deverá elaborar, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, a LDO não poderá incorporar nenhuma ação que não tenha sido contemplada no PPA.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, a LDO deverá conter as diretrizes e metas da administração pública e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA.

A Lei Complementar n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), agregou novos conteúdos à proposta de LDO, encaminhada pelo Executivo ao Legislativo. No artigo 4o. da LRF afirma-se que a LDO disporá sobre:

ATENÇÃO

A LDO é uma Lei intermediária entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, o Orçamento Público.

- I. equilíbrio entre receitas e despesas;**
- II. critérios e forma de limitação de empenho;**
- III. normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;**
- IV. demais condições e exigências para transferência de recurso.**

Além disso, a LDO deve trazer um Anexo de Metas Fiscais, com a avaliação geral da situação financeira, e um Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Da mesma forma que o PPA, a LDO deverá ser elaborada anualmente pelo Poder Executivo e analisada, emendada e aprovada pelo Legislativo.

A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Por fim, temos a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é composta pelas receitas (origem dos recursos públicos) e despesas (destinação dos recursos públicos). A prerrogativa constitucional de elaboração da proposta orçamentária é exclusiva do Poder Executivo. Ao Poder Legislativo cabe alterar a proposta original, por meio de emendas, ou apenas ratificá-la por meio do voto.

No tocante ao conteúdo da LOA, a Constituição Federal de 1988 determina que contenha:

- I. o Orçamento Fiscal;**
- II. o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o**
- III. o Orçamento da Seguridade Social. Além disso, o conteúdo da LOA decorre das definições contidas tanto na LDO quanto no PPA.**

Vamos ver o que esses três tipos de orçamentos significam:

Orçamento Fiscal: corresponde ao orçamento dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

Orçamento de Investimento: compreendido pelo orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto;

Orçamento da Seguridade Social: abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

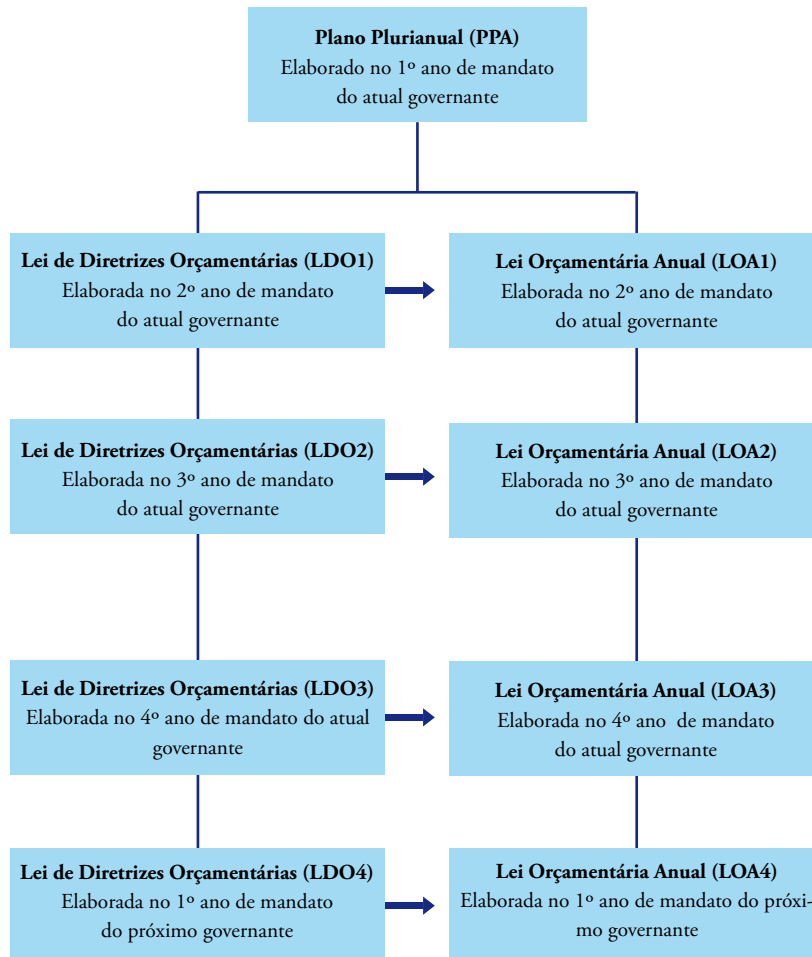
Em se tratando de uma Lei que estima as receitas (ou seja, prevê quanto será arrecadado durante o período de um ano) e fixa as despesas (ou seja, com base na previsão da arrecadação, fixa quanto e no que poderão ser gastos os recursos), a LOA é uma peça que orienta o cotidiano dos governos, pois todas as suas ações deverão obedecer às definições presentes neste documento.

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

PPA, LDO e LOA constituem, em síntese, o espelho da organização do planejamento dos entes federados do País, havendo um relacionamento claro entre tais instrumentos: ao tomar posse, cada governante deverá elaborar em seu primeiro ano de mandato o PPA. Este deverá ser encaminhado à Câmara Municipal para discussão, alteração e aprovação. O PPA é um plano de médio prazo, com vigência de quatro anos. Sua execução é iniciada no 2º ano de mandato do governante e finalizada no primeiro ano de mandato do próximo governante. Tal dispositivo impede a interrupção de obras e serviços por ocasião da mudança de governo.

Em cada ano, o prefeito deverá elaborar uma proposta de LDO e uma proposta de LOA baseadas no conteúdo expresso no PPA. Dessa forma, todo o conteúdo pode ser visualizado na figura que se segue:

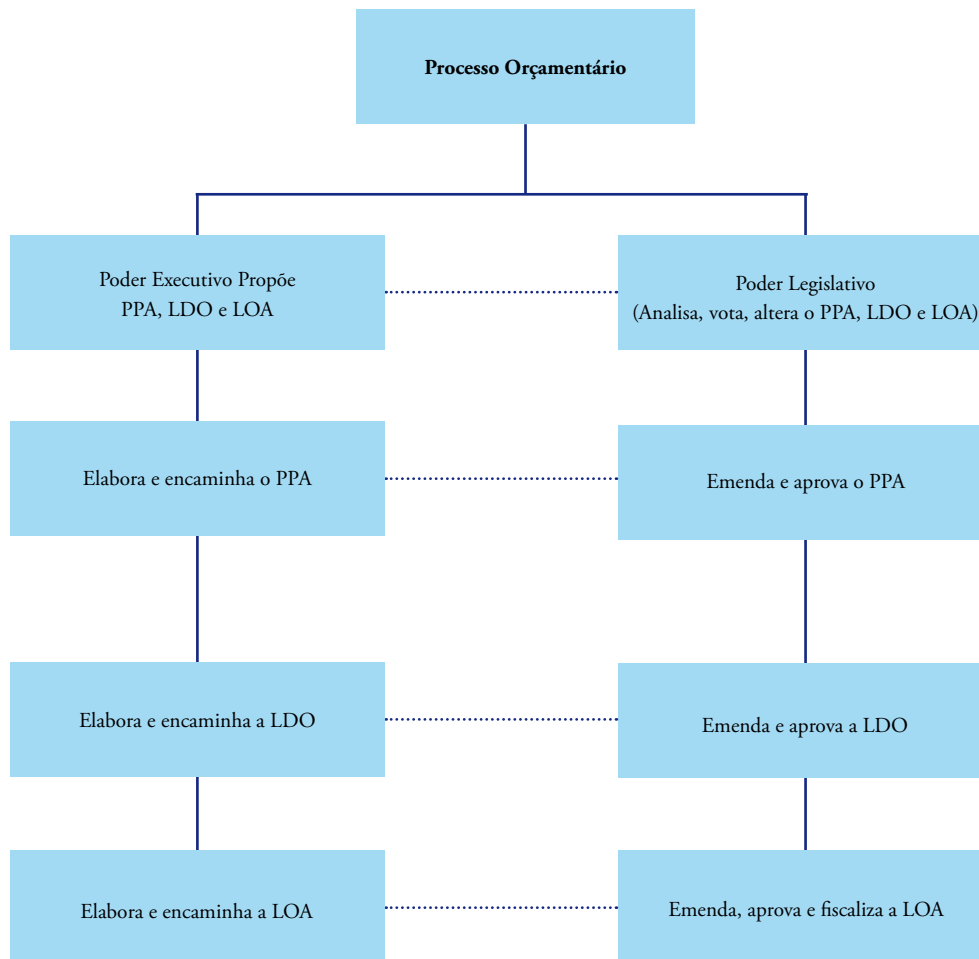
Quadro 2 – O Ciclo Orçamentário Brasileiro



O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Ressalta-se outra questão que trata especificamente das responsabilidades de cada Poder no processo orçamentário. De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm funções diferentes no referido processo. Pela figura seguinte, podem-se visualizar sinteticamente tais atribuições:

Quadro 3 – O Processo Orçamentário



Ressalta-se que a relação entre Estado e sociedade no trato do orçamento público em nosso país é marcada pelo distanciamento entre aqueles que elaboram e executam o orçamento (gestão) e aqueles que o financiam e que necessitam das políticas públicas (população).

IMPORTANTE SABER

Por isso, é fundamental a promoção de avanços na participação ativa da sociedade na construção e no controle da execução do orçamento público e isso exige dos conselhos e dos conselheiros o efetivo cumprimento das atribuições que lhes foram destinadas quanto a este processo.

ATENÇÃO

A leitura e compreensão da Lei Orçamentária Anual (LOA) nem sempre é fácil, dado o sistema de codificação criado por meio da Lei n. 4.320/1964.

ENTENDENDO A GRAMÁTICA ORÇAMENTÁRIA

A LOA é um documento, como dissemos anteriormente, que contempla todas as receitas e despesas do Poder Executivo. É um documento que tem ao mesmo tempo características administrativas, contábeis, econômicas, jurídicas e políticas.

Por isso, chama-se de **gramática orçamentária** todos os termos necessários para podermos “decifrar” e compreender o conteúdo impresso na LOA. Tais termos são de grande valia no dia a dia dos conselheiros que precisam lidar com dados da execução orçamentária municipal e, principalmente, com dados da execução orçamentária da assistência social. Assim, preste bastante atenção nos seguintes termos:

CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

Existem dois tipos de classificações das Receitas Orçamentárias:

- classificação por natureza;
- classificação por fontes de Recursos.

a) Classificação por natureza

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento de 2010, “a classificação da receita por natureza busca a melhor identificação da **origem do recurso** segundo seu fato gerador”. Em outras palavras, trata-se de buscar identificar aquilo que, do ponto de vista econômico, refere-se à receita.

A Lei n. 4.320/1964 determina, em seu artigo 11, que as receitas se classificam em **Receitas Correntes e Receitas de Capital**. A disposição dessas classificações, como todas as outras que discutiremos, é feita por meio de codificação própria. As receitas correntes têm o código identificador 1 e as receitas de capital têm o código identificador 2.

O QUE SÃO RECEITAS CORRENTES?

As receitas correntes podem ser definidas, conforme orientação do SIAFI¹, como receitas que “*apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm de ser renovadas todos os anos*”.

Como receitas correntes, podemos citar as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, além das oriundas de transferências correntes. Trata-se de um tipo de receita que não causa impacto algum no tamanho do patrimônio da administração pública, uma

ATENÇÃO

Unidade orçamentária corresponde ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. (art. 14 da Lei n. 4.320/1964).

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento de 2010 do MPOG, as unidades orçamentárias são as estruturas administrativas responsáveis pelas dotações orçamentárias e pela realização das ações.

¹ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

vez que sua utilização, no campo da despesa, servirá para a manutenção das atividades estatais e não para a aquisição de bens.

Às receitas correntes, corresponde a noção de **operações correntes**. De acordo com Machado Jr. & Reis (2000), “*as operações correntes dizem respeito a todas aquelas transações que o governo realiza diretamente ou através de suas ramificações; e de cujo esforço não resulta acréscimos no seu patrimônio*”. Como exemplo, temos que os recursos presentes no Orçamento para pagamento de servidores (professores, médicos, assistentes sociais, psicólogos, advogados, etc.) serão utilizados por estes no mercado privado, não resultando na aquisição de nenhum bem que possa ampliar o Patrimônio do Estado.

O QUE SÃO RECEITAS CAPITAL?

Por sua vez, as receitas de capital são aquelas que, utilizadas para a realização de investimentos, causam alteração no Patrimônio do Estado. Entre elas encontram-se aquelas obtidas por meio da contração de empréstimos e de outras operações de crédito.

A estas receitas corresponde a noção de **operações de capital**, operações que produzem alteração no Patrimônio do Estado com a aquisição de bens de capital, a exemplo das obras de asfaltamento, construção de hospitais, construção de escolas, construção de viadutos, etc.

Merece atenção a relação entre receitas e despesas, ou seja, a correspondência direta que existe entre elas na classificação por natureza:

As receitas correntes geram despesas correntes e as receitas de capital geram despesas de capital. No quadro abaixo, apresenta-se uma síntese das receitas e despesas segundo a natureza:

Quadro 4 – Síntese das Receitas e Despesas, segundo a sua natureza

RECEITAS	DESPESAS
1 – Receitas Correntes	3 – Despesas Correntes
2 – Receitas de Capital	4 – Despesas de Capital

b) Classificação por fontes de Recursos²

Na classificação anterior, verificamos *a quem* se destinam as receitas. Nesta classificação, saberemos *a quem* se destinam determinados agrupamentos de receitas a partir de determinada regra legal. Assim, entende-se por fonte de recurso “*a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo determinação legal*”³.

² Atualizado pela Portaria n. 10, de 27 de junho de 2001, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG).

Para este caso também há codificação específica. No quadro abaixo, apresentamos os principais grupos de fontes de recursos e sua respectiva codificação:

Quadro 5 – Grupo de Fontes de Recursos

GRUPOS DE FONTES DE RECURSOS
1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
2 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente
3 – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores
4 – Recursos Condicionados

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Trataremos agora das principais classificações da despesa orçamentária. Analisaremos basicamente os seguintes tipos de classificação:

- classificação quanto à esfera orçamentária;
- classificação institucional;
- classificação funcional programática;
- classificação quanto à natureza.

Vamos conhecer cada uma dessas classificações:

Classificação quanto à esfera orçamentária

A classificação quanto à esfera orçamentária tem a função de identificar apenas em qual ação orçamentária se encontra determinada rubrica, se no Orçamento da Seguridade Social, no Orçamento Fiscal ou no Orçamento de Investimentos.

Quadro 6 – Código e Esfera Orçamentária

CÓDIGO	ESFERA ORÇAMENTÁRIA
10	Orçamento Fiscal
20	Orçamento da Seguridade Social
30	Orçamento de Investimento

³ Ementário das receitas do Governo Federal.

Classificação institucional

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional e administrativa, composta pelo órgão orçamentário e unidade orçamentária. No mesmo caso das outras classificações, ela contempla codificação própria. Vamos entender o que é órgão orçamentário e unidade orçamentária:

Órgão orçamentário: corresponde ao agrupamento de unidades orçamentárias.

Unidade orçamentária: corresponde ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. (art. 14 da Lei n. 4.320/1964). De acordo com o Manual Técnico do Orçamento de 2010 do MPOG, as unidades orçamentárias são as estruturas administrativas responsáveis pelas dotações orçamentárias e pela realização das ações.

Classificação funcional programática

A classificação funcional programática está relacionada às seguintes perguntas: em que área serão utilizados os recursos públicos? E o que será feito?

Essa classificação foi introduzida nos orçamentos de todos os entes federativos por meio da Portaria n. 42/1999 da SOF/MPOG. Ela responde exatamente ao setor com o qual será realizada determinada despesa e o que efetivamente será feito. A Portaria introduz alguns conceitos que poderão ser visualizados a seguir:

Quadro 7 – Código e Esfera Orçamentária

ITEM	CONCEITO	
Função	Maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem o setor público.	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL
Subfunção	Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.	
Programa	Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA
Projeto	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.	
Atividade	Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.	
Operações especiais	Despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.	

Fonte: Portaria n. 42/1999 MPOG. Org. própria.

Também identificada por meio de códigos, a classificação funcional engloba todos os setores da administração pública, incluindo o Poder Legislativo. No caso da assistência social, temos a seguinte classificação:

Quadro 8 – Classificação Funcional

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária

Classificação quanto à natureza

Igual ao caso das receitas, a despesa é classificada em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas destinadas à manutenção das atividades do Estado. De acordo com a Lei n. 420/1964, as despesas correntes estão vinculadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Como exemplo, temos os salários do funcionalismo público, a aquisição de material de consumo, a contratação de serviços de terceiros, etc. Há também uma codificação específica para a despesa corrente com dígito 3.

As despesas de capital referem-se às despesas realizadas com o objetivo de alterar o Patrimônio do Estado, ou seja, àquelas que impactam na aquisição de bens de capital. De acordo com o Portal do SIAFI, as despesas de capital podem ser definidas como:

As realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

Tais despesas, tem codificação própria, no caso dígito 4. A seguir temos toda a classificação das receitas e despesas com suas respectivas codificações:

Quadro 9 – Receitas e Despesas

RECEITAS	DESPESAS
1 – Receitas Correntes	3 – Despesas Correntes
2 – Receitas de Capital	4 – Despesas de Capital

Ainda no tocante à classificação quanto à natureza econômica da despesa, existem outras subclassificações que contribuem para o maior nível de detalhamento da despesa. São elas: **grupo de despesa, modalidade de aplicação da despesa, elemento da despesa**. Cada uma dessas subclassificações tem codificação específica e conceituação própria, que não iremos tratar neste curso por fugir do seu objetivo principal.

Assim, apenas a título de conhecimento, temos:

Quadro 10 – Grupos de Natureza de Despesa

GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA
1– Pessoal e Encargos Sociais
2 – Juros e Encargos da Dívida
3 – Outras Despesas Correntes
4 – Investimentos
5 – Inversões Financeiras
6 – Amortização da Dívida
9 – Reserva de Contingência

Quadro 11 – Modalidade de Aplicação

MODALIDADES DE APLICAÇÃO
20 – Transferências à União
30 – Transferências aos Estados e ao Distrito Federal
40 – Transferências aos Municípios
50 – Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos
60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos
70 – Transferências a instituições multigovernamentais
71 – Transferências a Consórcios Públicos
80 – Transferências ao Exterior
90 – Aplicações Diretas
91 – Aplicação direta decorrente de Operações entre órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
99 – A definir

Quadro 12 – Elemento de Despesa

ELEMENTO DE DESPESA	
01 – Aposentadorias e Reformas	38 – Arrendamento Mercantil
03 – Pensões	39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica
04 – Contratação por Tempo Determinado	41 – Contribuições
05 – Outros Benefícios Previdenciários	42 – Auxílios
06 – Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso	43 – Subvenções Sociais
07 – Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	45 – Equalização de Preços e Taxas
08 – Outros Benefícios Assistenciais	46 – Auxílio-Alimentação
09 – Salário-Família	47 – Obrigações Tributárias e Contributivas
10 – Outros Benefícios de Natureza Social	48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	49 – Auxílio-Transporte
12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	51 – Obras e Instalações
13 – Obrigações Patronais	52 – Equipamentos e Material Permanente
14 – Diárias – Civil	61 – Aquisição de Imóveis
15 – Diárias – Militar	62 – Aquisição de Produtos para Revenda
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	63 – Aquisição de Títulos de Crédito
17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	64 – Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
18 – Auxílio Financeiro a Estudantes	65 – Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
19 – Auxílio-Fardamento	66 – Concessão de Empréstimos e Financiamentos
20 – Auxílio Financeiro a Pesquisadores	67 – Depósitos Compulsórios
21 – Juros sobre a Dívida por Contrato	71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado
22 – Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato	72 – Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
23 – Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária	73 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
24 – Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária	74 – Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
25 – Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita 3	75 – Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita 4
26 – Obrigações Decorrentes de Política Monetária	76 – Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
27 – Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares	77 – Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
28 – Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos	81 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
30 – Material de Consumo	91 – Sentenças Judiciais
31 – Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	92 – Despesas de Exercícios Anteriores
32 – Material de Distribuição Gratuita	93 – Indenizações e Restituições
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas
34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	95 – Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
35 – Serviços de Consultoria	96 – Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	98 – Investimentos – Orçamento de Investimentos
37 – Locação de Mão de Obra	99 – A Classificar

De acordo com Giacomoni (2002, p. 112), “o identificador de uso tem como objetivo destacar, em cada crédito, a parcela da dotação que está reservada para compor a contrapartida de empréstimos ou doações”. Temos, assim, a seguinte configuração:

Quadro 13 – Identificador de Uso

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
0	Recursos não destinados à contrapartida
1	Contrapartida – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
2	Contrapartida – Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
3	Contrapartida de empréstimos com enfoque setorial amplo
4	Contrapartida de outros empréstimos
5	Contrapartida de doações

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É importante observarmos que em alguns municípios⁴ brasileiros e também em alguns estados⁵ foi criada uma metodologia que possibilita a participação da população na deliberação dos recursos públicos orçamentários. Tal experiência, conhecida como orçamento participativo (OP) por meio de critérios técnicos e políticos, possibilita a qualquer cidadão decidir como, onde, quando e por quanto, utilizar os recursos públicos presentes no orçamento.

Essa experiência, implantada não somente no Brasil⁶, inaugura a possibilidade da construção de espaços de cogestão entre o Poder Executivo e a sociedade, reduzindo a corrupção, o desperdício e aproximando os governantes dos governados, o que efetivamente contribui para a consolidação da democracia participativa em nosso país.

OS FUNDOS ESPECIAIS

De acordo com a Lei n. 4.320/1964, os fundos especiais correspondem ao produto de receitas especificadas, que por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Em outras palavras, **os fundos especiais são a garantia da existência de recursos públicos orçamentários específicos para determinada finalidade, definida em lei.**

⁴ Podemos citar como exemplos os Municípios de Santo André (SP), Belo Horizonte (MG), Tapejara (RS), Porto Alegre (RS), Caxias (RS), Uberlândia (MG), que em momentos diferentes nos últimos 20 anos praticaram experiências de orçamento participativo.

⁵ Cita-se como exemplo os Estados do Rio Grande do Sul (Governo Olívio Dutra-PT) e Distrito Federal (Governo Cristovam Buarque –PT).

⁶ Há referências de experiências de OP em Portugal, Canadá, Uruguai. Para maiores informações consultar www.democraciaparticipativa.org.br

Dessa forma, para a existência de qualquer fundo especial, é necessária uma lei que o defina, demonstre as receitas que o comporão e apresente a finalidade do seu uso, *não havendo possibilidade de utilização em outra área*.

Outras características dos fundos especiais são a ausência de personalidade jurídica própria e a ausência de autonomia administrativa e financeira, uma vez que, segundo a Lei n. 4.320/1964, eles têm como função a realização de ações determinadas por leis próprias.

AS SUBVENÇÕES

No que se refere às subvenções, a Lei n. 4.320/1964 as divide em:

a) Subvenções econômicas

De acordo com o art. 12 da Lei n. 4.320/1964, as subvenções econômicas são despesas correntes destinadas às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

b) Subvenções sociais

As subvenções sociais, por sua vez, são despesas correntes destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Machado Jr. & Reis (2000), ao compararem os dois tipos de subvenções, nos fazem afirmações que nos são úteis e estão demonstradas na figura que se segue:

Quadro 14 – Tipos de Subvenções

OBJETIVO DA SUBVENÇÃO	ENTIDADE BENEFICIADA	TIPO DE SUBVENÇÃO
Caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa (sem lucro)	Instituições públicas ou privadas	Subvenções sociais
Caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (com lucro)	Empresas públicas ou privadas	Subvenções econômicas

Fonte: Machado Jr. & Reis (2000)

O FINANCIAMENTO

Como vimos anteriormente, a implementação de qualquer política pública depende da provisão de recursos orçamentários. O acesso a estes recursos, por sua vez, exige a inserção da política na LOA, com a especificação da dotação orçamentária a ela destinada, e sua vinculação às diretrizes, objetivos e metas constantes no PPA, bem como às metas e prioridades constantes na LDO.

Vimos também que o Conselho Municipal de Assistência Social tem um papel importante na fiscalização e acompanhamento da política de assistência social, especialmente no que se refere ao controle do processo de execução e financiamento desta.

Este tópico objetiva ampliar os conhecimentos sobre o financiamento da política de assistência social em todas as esferas da Federação. Tal objetivo é de grande relevância para os conselheiros municipais de assistência social, dado que, com isso, terão condições de discutir com maior propriedade a origem e a destinação dos recursos públicos da assistência social.

O financiamento da política de assistência social tem como referência o SUAS e, por isso, deverá levar em consideração:

- o modelo de gestão descentralizada e participativa;
- as funções da política pública de assistência social – proteção social, defesa social e institucional e vigilância socioassistencial;
- as bases estabelecidas pelo SUAS para a relação entre Estado e sociedade civil;
- o cofinanciamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelas três esferas da Federação;
- os critérios de partilha e de transferência de recursos;
- as definições quanto às competências técnicas e políticas das três esferas da federação e da rede prestadora de serviços;
- a participação popular e o controle social.

A seguir, discutiremos o financiamento da assistência social, com base na NOB/SUAS (2005) e na PNAS (2004), as suas fontes de financiamento e os procedimentos para a efetivação da política pública de assistência social por meio dos fundos de assistência social existentes. Ainda, discutiremos como se dá o controle social do orçamento da assistência social.

AS FONTES DE FINANCIAMENTO

Nos três níveis da Federação, as instâncias de financiamento da assistência social são os Fundos de Assistência Social. De acordo com a NOB/SUAS (2005) “*a gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social*”.

As fontes de financiamento dos fundos são estabelecidas em suas respectivas leis de criação, sendo que, no tocante ao **Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)**, a base do financiamento são as contribuições sociais que compõem o orçamento da seguridade social, conforme o artigo 195 da Constituição Federal. O FNAS ainda tem outra fonte de receita, qual seja, o produto da alienação dos bens imóveis da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). Para estados e municípios, a LOAS, em seu artigo 30, estabelece que os fundos devam contar com recursos próprios dessas esferas como condição para o cofinanciamento federal:

Quadro 15 – Condição para repasses fundo a fundo

Art. 30 (LOAS). É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III – Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei n. 9.720, de 30.11.1998).

OS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

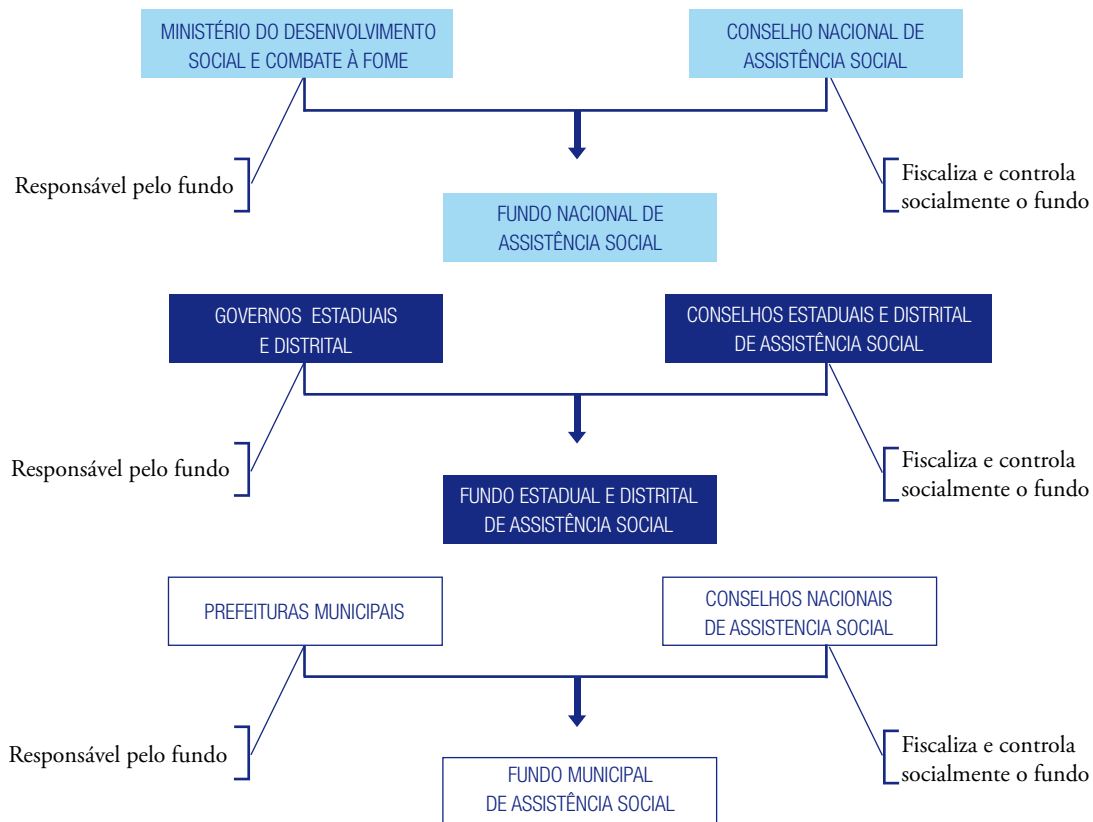
A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) criou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e estabeleceu que o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos deverão ser de responsabilidade dos municípios, estados, Distrito Federal e União, e por meio das contribuições sociais previstas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165.

Além disso, de acordo com a LOAS, deverá ser criado um Fundo de Assistência Social em cada ente da Federação. A NOB/SUAS, em seu item 5.1, determina que estes devam ser estruturados como unidade orçamentária, por representarem importante mecanismo de captação e apoio financeiro a essa política.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Figura 1 – Esquema Geral – Fundos de Assistência Social

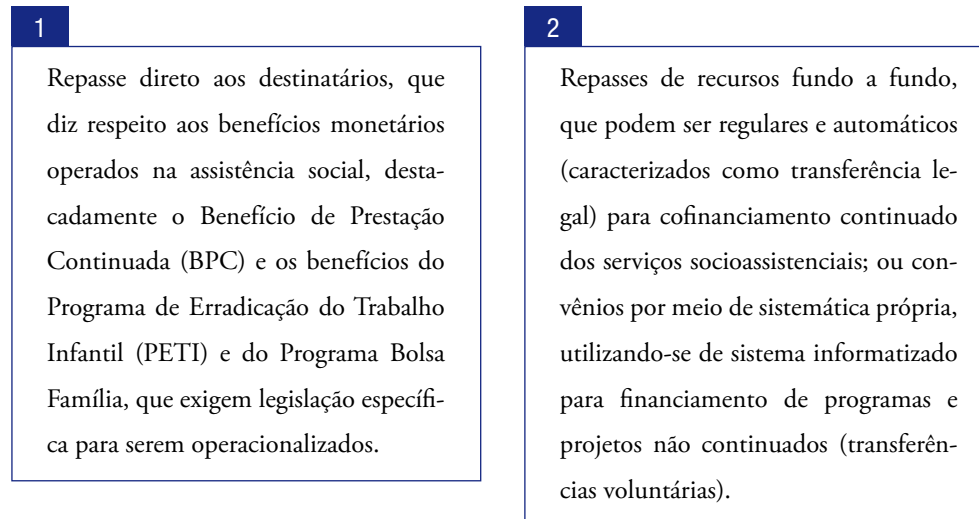


Além da importância que atribui aos fundos de assistência social como instâncias de financiamento desta política pública no SUAS, a NOB destaca no capítulo sobre o financiamento outros quesitos que assumem relevância na gestão e no controle desta área, os quais devem ser objeto de atenção por parte dos conselheiros nas três esferas de governo.

Abordaremos a seguir alguns desses itens, culminando no processo de controle a ser exercido sobre o financiamento e o orçamento desta política pública.

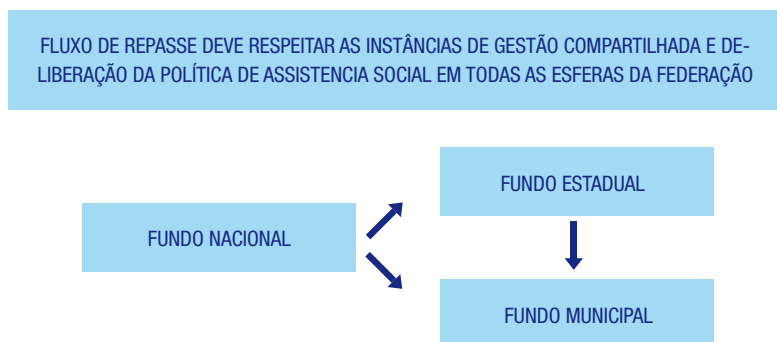
MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS DO FNAS

Existem dois mecanismos de transferências de recursos do FNAS, quais sejam:



É importante salientar que o objetivo dos repases fundo a fundo é apoiar técnica e financeiramente os municípios, os estados e o Distrito Federal nas despesas relativas aos serviços de assistência social reconhecidamente de proteção social básica e/ou especial, prestados gratuitamente pelas entidades e organizações públicas ou privadas, com vistas em garantir a consolidação da PNAS. Assim, são repassados periodicamente recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais de Assistência Social e/ou para os Fundos Municipais de Assistência Social, de acordo com as atribuições e funções de cada instância. Observe esse fluxo.

Figura 2 – Fluxo de repasse – Fundos de Assistência Social



CRITÉRIOS PARA A PARTILHA DOS RECURSOS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De acordo com a LOAS, em seu art. 18, os critérios de partilha dos recursos são deliberados pelo CNAS, orientando a transferência de recursos do FNAS para os FEAS/FDAS/FMAS. Tais critérios, segundo a NOB/SUAS (2005), deverão levar em consideração a construção de **indicadores** que captem a regionalização mais equitativa (população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda). Além disso, considera-se relevante a adoção de critérios de partilha para a consolidação dos procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social. Tavares (2009), ao tratar da discussão dos critérios de partilha dos recursos no SUAS, afirma “*os critérios de partilha devem ser propostos pelo órgão gestor da política de Assistência Social, pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e deliberados no Conselho Nacional de Assistência Social*” (TAVARES, 2009, p. 238).

A autora ainda demonstra que a “*utilização de critérios de partilha visa equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura de cofinanciamento em todo território nacional.*” (TAVARES, 2009, p. 238).

É importante destacar que estados também devem construir critérios de partilha dos recursos específicos do FEAS a serem utilizados nos municípios. No Distrito Federal e nos municípios, conforme mencionado anteriormente, também deverão ser propostos critérios de partilha para orientar o financiamento das ações e projetos que serão desenvolvidos com os recursos dos fundos.

CONDIÇÕES GERAIS PARA A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS

A transferência dos recursos federais a outras unidades da Federação para a política pública de assistência social deverá levar em consideração:

- os **níveis de gestão** em que se encontram os municípios;
- a constituição de unidade orçamentária específica para cada Fundo de Assistência Social (em todas as esferas da Federação), contemplando todos os recursos destinados ao desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência da política de assistência social;
- cumprimento do disposto no artigo 30 da LOAS e correspondência aos critérios de partilha existentes na NOB/SUAS (2005);
- comprovação do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrada por meio da aprovação do **Relatório Anual de Gestão**, no caso dos municípios e Distrito Federal, e do **Relatório de Execução do Plano de Assistência Social**, no caso dos estados;
- alimentação da base de dados do SUAS Web.

CRITÉRIOS DE TRANSFERÊNCIA

De acordo com a NOB/SUAS (2005), a transferência dos recursos fundo a fundo somente será viabilizada no momento da manutenção do cumprimento das condicionalidades que lhes deram origem, ou seja, o município, o Distrito Federal e o estado deverão manter sua **adesão ao SUAS**, cumprindo as exigências pactuadas para tal finalidade. Em outras palavras, a transferência dos recursos fundo a fundo somente será concretizada se cada participante do SUAS cumprir suas responsabilidades após sua adesão ao sistema.

A NOB/SUAS (2005) cria uma série de Pisos de Proteção Social para a transferência de recursos, com referência direta ao nível de complexidade. Tavares (2009), ao refletir sobre a adoção de Pisos de Proteção Social, afirma que:

“A adoção do piso busca superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores *per capita*, pois propõe que se oriente a relação de financiamento nas necessidades dos cidadãos em suas vulnerabilidades e riscos e não no enfoque do necessitado. Assim, sai-se de uma relação que individualiza a demanda para sua consideração como manifestação coletiva”. (TAVARES, 2009, p. 239).

PISOS DE PROTEÇÃO SOCIAL – NOB/SUAS (2005)

Existem sete Pisos de Proteção Social definidos na NOB/SUAS (2005) que poderão ser visualizados na figura abaixo:

Quadro 15 – Pisos de Proteção Social

PISO	DEFINIÇÃO
PISO BÁSICO FIXO	Valor repassado para atendimento à família e seus membros, tendo sua base no número de famílias referenciadas no âmbito do CRAS.
PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO	É um piso em extinção, que promove a adequação de cofinanciamento anteriormente praticado às regras do SUAS integrando os serviços desse nível de proteção.
PISO BÁSICO VARIÁVEL	Voltado ao financiamento de prioridades nacionalmente identificadas (pactuadas na CIT e deliberadas no CNAS), também dos serviços complementares no território e como forma de contemplar especificidades locais e regionais que exijam valores diferenciados de cofinanciamento, inclusive dos CRAS.

PISO	DEFINIÇÃO
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	Valor destinado ao cofinanciamento dos CREAS. Agrega os valores repassados anteriormente para manutenção dos serviços voltados ao Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.
PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE	Promove a transição dos recursos anteriormente aplicados na rede ora caracterizada como de Proteção Social Especial de Média Complexidade, bem como para o cofinanciamento de serviços complementares nesse nível de proteção.
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I	Voltado ao cofinanciamento dos serviços de acolhimento de crianças, adolescentes, adultos, idosos, prestados em casas lares, abrigos, albergues, ou seja, nos serviços de atendimento aos cidadãos sem vínculo familiar ou que necessitam de afastamento temporário ou definitivo do seu núcleo familiar.
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II	Destinado aos serviços de atendimento aos usuários em situações específicas de risco que exigem ofertas mais complexas e qualificadas. Pode ser operado como complemento do Piso de Alta Complexidade I.

Fonte: Tavares (2009). Org. própria.

Além dos pisos estabelecidos pela NOB, a evolução do SUAS tem exigido a criação de outros **pisos complementares**, os quais têm sido propostos por meio de portarias ministeriais após pactuação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberação no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Até o momento foram criados os seguintes pisos por essa via:

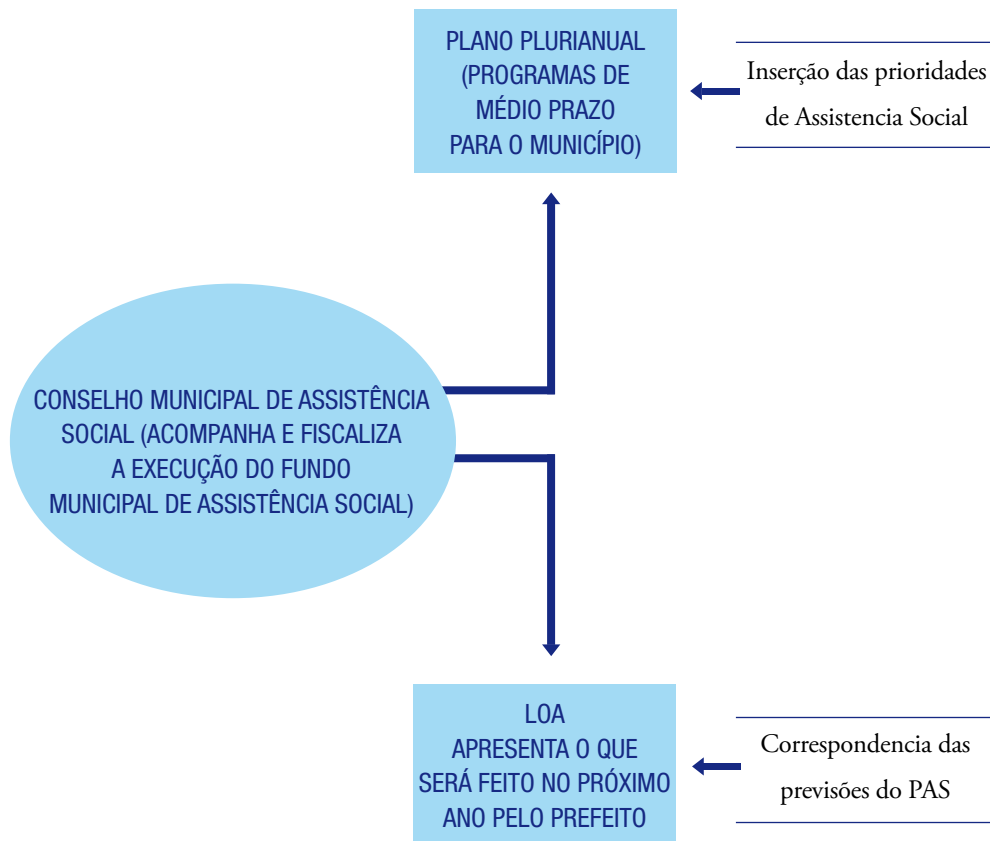
- a) **Piso Básico Variável II:** criado pela Portaria MDS nº 288/2009 para cofinanciamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos e/ou crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, em decorrência da extinção do piso básico de transição.
- b) **Piso Variável de Média Complexidade – PETI:** criado pela Portaria MDS nº 431/2008 para o cofinanciamento dos serviços socioeducativos voltados ao atendimento das crianças e adolescentes vinculados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- c) **Piso Fixo de Média Complexidade III:** para cofinanciamento dos serviços de atendimento em medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) no âmbito dos CREAS. Foi criado pela Portaria MDS nº 222/2008.

O CONTROLE SOCIAL SOBRE O ORÇAMENTO E O FINANCIAMENTO DO SUAS

De acordo com a NOB/SUAS (2005), todos os entes da federação deverão expressar no PPA e nos orçamentos anuais quais são os Programas e ações conforme os Planos de Assistência Social (PAS), ou seja, todo o conteúdo do PAS deverá estar inserido no PPA e na LOA.

Aqui mais uma vez se faz necessária a participação ativa dos conselheiros municipais de assistência social no sentido de verificar se há correspondência entre o conteúdo do PAS e os conteúdos do PPA e LOA. Observe a seguinte figura que expõe esse fluxo:

Figura 3



Salienta-se ainda que, segundo a NOB/SUAS (2005), o orçamento da assistência social deverá ser inserido na Proposta de LOA na **Função 08 - Assistência Social** e os recursos destinados às despesas correntes e de capital relacionadas aos serviços, programas, projetos e benefícios governamentais e não governamentais deverão ser alocados no Fundo de Assistência Social respectivo de cada ente da Federação.

Também é importante destacar que, de acordo com a NOB/SUAS (2005), os programas e ações contidos no PAS e refletidos no PPA e na LOA deverão considerar os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, definindo-os, conforme o caso, como de proteção social básica e proteção social especial de média complexidade ou de alta complexidade.

Por sua vez, os recursos voltados para a atividade meio, ou seja, as atividades de manutenção da política pública e voltadas ao apoio administrativo aos conselhos, deverão estar inseridos no órgão gestor da política pública.

ATENÇÃO

O órgão municipal gestor da política de Assistência Social (Secretaria Municipal de Assistência Social) deve amparar o CMAS com recursos financeiros.

Veja quadro abaixo:

Quadro 16 – Responsabilidades do Órgão Gestor e Conselhos

ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> - Gestão do Fundo - Proposição de critérios de partilha - Prestação de Contas para o Conselho (apresentação do Relatório Anual de Gestão) 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientação - Controle - Fiscalização

O papel dos conselhos, como instâncias de decisão e deliberação, não apenas juridicamente, mas politicamente, é de também demandar, exigir, negociar, aprender a lidar com as limitações e criar elementos para que os Conselhos sejam realmente respeitados, não reduzindo suas funções a papéis meramente burocráticos e cartoriais, possibilitando cada vez mais a participação do usuário/beneficiário da assistência social nesse processo.

É fundamental a **qualificação continuada dos conselheiros** para o exercício efetivo de seu papel e a participação mediante acompanhamento em comissões temáticas, tais como: de política, financiamento, gestão, registro, entre outras, conforme definições de cada conselho, de modo que a execução da Política seja compreendida e assimilada de forma acessível, possibilitando de fato uma intervenção nesse processo.

Essa participação qualificada materializa-se por meio de:

- discussão e participação na elaboração dos Planos de Assistência Social;
- discussão e acompanhamento dos orçamentos e da execução financeira;
- acompanhamento dos recursos alocados no Fundo;
- participação em reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, comissões temáticas e treinamentos;
- conhecimento das legislações, normas, cartilhas, programas, projetos, benefícios, rede socioassistencial e outros documentos sobre a política de assistência social;
- participação em fóruns, assembléias populares e sessões de discussão e votação do orçamento nas instâncias executivas e legislativas.

Os conselhos de assistência social têm papel fundamental nesse processo de participação e controle e, por isso, precisam atentar para algumas questões essenciais nas suas respectivas esferas de governo, a fim de assegurar maiores condições para a gestão da assistência social.

Destacamos alguns pontos de reflexão e aspectos que, fundamentalmente, devem ser objeto de atenção dos conselheiros no exercício do controle do financiamento da política pública de assistência social, mencionados na cartilha elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para orientações ao conselho. São eles:

Quadro 19 – Controle social do financiamento

- o exercício do controle e orientação sobre o Fundo de Assistência Social da referida esfera;
- acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços, programas e projetos;
- aprovação do plano de aplicação do Fundo e sua execução;
- aprovação de critérios de partilha;
- acompanhamento da utilização dos recursos públicos pela rede não governamental, inclusive atrelando o repasse ao cumprimento dos critérios de qualidade.

Além disso, Tavares, na oficina intitulada “Orientações do TCU sobre os Fundos de Assistência Social”, realizada no dia 30 de março de 2010, por ocasião do XII Encontro do CONGEMAS, destacou alguns pontos relevantes para o exercício do controle sobre os fundos de assistência social e o financiamento desta política sobre os quais existe a necessidade de debate, pela importância do tema, como segue:

- Estão sendo viabilizadas condições sustentáveis que garantam o atendimento rumo à universalização e a garantia do acesso à assistência social nos níveis de proteção previstos pelo SUAS?
- O desenho do orçamento e sua forma de operacionalização estão traduzindo o que a PNAS e a NOB estabeleceram, representando a efetiva adesão dos municípios e do Estado ao SUAS?
- O orçamento público está contemplando as prioridades definidas para a assistência social?
- Existe compatibilidade entre as previsões constantes no Plano e na Política de Assistência Social com os montantes de recursos estabelecidos no orçamento e demais instrumentos de planejamento público, inclusive o Plano Plurianual?
- Existe destinação de recursos próprios da referida esfera de governo para o Fundo de Assistência Social?
- Há comando único na referida esfera de governo?
- A forma como os recursos são alocados no orçamento respeita o estabelecido na regulação da assistência social, sendo compatível com o desenho de cofinanciamento proposto pelo SUAS?
- O fundo constitui-se em unidade orçamentária, como indicado no item 5 na NOB? Qual o percentual de destinação de recursos para a Função - 08 Assistência Social e para o fundo em relação ao orçamento geral?
- O fundo é gerido, de fato, pelo órgão gestor da política de assistência social, sendo, inclusive, o gestor dessa política o seu ordenador de despesas?
- O conselho tem acesso às informações acerca da destinação e execução orçamentária de forma clara e delibera sobre a aplicação dos recursos?

Por fim, é importante destacar que o TCU, recentemente, publicou o Acórdão n. 2.809/2009 – Plenário, no qual apresenta recomendações para o aprimoramento do SUAS nos municípios, cujo cumprimento deve ser acompanhado pelos conselhos das referidas esferas, de acordo com a seguinte ementa:

Relatório da Auditoria de natureza operacional. Avaliação da aplicação dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Fundos Municipais de Assistência Social. Análise do controle exercido sobre os órgãos, entidades e demais organizações responsáveis pela gestão desses recursos. Identificação de falhas e oportunidades de melhoria. Determinações. Recomendações. Autorização para realização de monitoramento. Ciência a diversos órgãos e entidades. Arquivamento.

De acordo com o TCU (na intervenção de um de seus representantes na oficina supramencionada), os conselheiros, nessas análises e na sua prática cotidiana no exercício do controle social, devem ter:

- a) iniciativa – para a busca das informações necessárias;
- b) equilíbrio – para verificação das matérias que analisará sem pré-julgamentos;
- c) participação – para, em conjunto com os demais conselheiros, atuar de modo eficiente;
- d) bom senso – para distinguir falhas que podem ser corrigidas (ou seja, irregularidades) do que se considera ilegalidade;
- e) responsabilidade – para que todas as verificações necessárias sejam feitas;
- f) independência – demonstrando compromisso não com a administração pública, mas sim com a sociedade.

2.1.3. GESTÃO DA INFORMAÇÃO

A construção e consolidação de um sistema descentralizado e participativo sob comando único e de âmbito nacional exigiu o aprimoramento da capacidade de produzir, registrar e disseminar a informação. A gestão da informação, nesse sentido, consolida-se como mecanismo privilegiado para o alcance dos objetivos expressos na PNAS/2004 e na NOB/SUAS (2005). Conforme esclarece Tapajós:

“(...) a gestão da informação é desempenhada pelo processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, mais frequentemente acionada a partir de um conjunto de aparatos tecnológicos de grande monta e complexidade, de forma a poder gerar informação relevante e útil para o tempo e necessidades da gestão” (TAPAJÓS, 2007, p.1).

Nesses termos, a gestão da informação constitui condição essencial à efetivação do SUAS, na medida em que consolida mecanismos de registro, processamento e disseminação de informações relevantes, racionaliza os processos e fluxos necessários à tomada de decisão e torna públicas as informações relevantes ao exercício do controle social da política de assistência social.

A gestão da informação, no que se refere à implementação e ao controle social dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferências de renda, vinculados ao SUAS, ocorre por meio da Rede SUAS, apresentada a seguir.

A REDE SUAS

A Rede SUAS, o sistema de informação do SUAS, é formada por um conjunto de subsistemas e aplicativos dinamicamente relacionados, alimentada por gestores e técnicos dos três níveis federativos com as informações necessárias ao andamento de processos administrativos essenciais à execução, ao financiamento e ao controle social da política de assistência social. Três tipos de ferramentas informacionais compõem a **Rede SUAS**:

FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DE SUPORTE FINANCEIRO

SISFAF – SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO:

Registra as informações relativas aos procedimentos de repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais, estaduais e do DF;

Operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o SIAFI. Toda a base de dados de pagamentos está disponível no sistema InfoSUAS.

SIAORC – SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO SUAS – ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO:

Registra as informações relativas à gestão orçamentária dos recursos geridos pelo FNAS. O sistema interage com o SISFAF e é alimentado pelos dados exportados do SIAFI, que, após o devido tratamento, são atualizados tanto no SIAFI como o SISFAE.

SISCON – SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS:

Registra as informações relativas ao gerenciamento de convênios operados pelo FNAS, acompanhando todo o trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização do convênio e prestação de contas.

FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DE SUPORTE GERENCIAL

SUAS WEB

Registra as informações relativas: a) ao Plano de Ação Anual; b) ao Demonstrativo Sintético Físico Financeiro para gestores com saldos, contas correntes, beneficiários do BPC, parcelas pagas, contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros. É aberto para o preenchimento por parte dos gestores e para a aprovação do Plano e Demonstrativo pelo Conselho de Assistência Social, *que possui senha própria*. Comporta o Sistema de Gerenciamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (SISPETI). Além disso, é o aplicativo que fornece espaço de entrega de documentação eletrônica aos gestores estaduais e municipais.

GEOSUAS – SISTEMA DE GEORREFERENCIAMENTO E GEOPROCESSAMENTO DO SUAS

Desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão no processo de gestão da política de assistência social. Resulta da integração de dados e mapas que servem de base à construção de indicadores.

CADSUAS – CADASTRO NACIONAL DO SUAS

Cadastro Nacional do SUAS Sistema que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede de entidades executoras de serviços socioassistenciais e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. O aplicativo observa o aspecto cooperativo entre os aplicativos da Rede SUAS, recebendo e entregando dados.

FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DE SUPORTE AO CONTROLE SOCIAL

INFOSUAS

É um sistema espelho das operações do SUASWeb e dos sistemas de gestão financeira (SIS-FAF e SIAORC). Aberto à população por meio da rede mundial de computadores, é ferramenta fundamental para a ação do controle social e para a transparência da gestão da política de assistência social, na medida em que:

- a) disponibiliza informações sobre os repasses financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social dos Estado e Municípios, classificando os repasses pelos serviços da Proteção Social Básica e Especial (de alta e média complexidade) por regiões, estados e municípios;
- b) permite acesso à base de dados dos pagamentos realizados em anos anteriores, hierarquizados pelos tipos de intervenção organizadas no período.

SICNASWEB

É o sistema de gestão de processos do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Tem como finalidade inscrever e cadastrar entidades com o intuito de fornecer diversos documentos como certificados, certidões, entre outros. Além disso, permite a racionalização do trabalho interno do CNAS, na medida em que agiliza o trâmite de processos e documentos, a publicação de decisões do plenário facilita também o controle social sobre esses procedimentos e a gestão de eventos e conferências.

2.1.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

MONITORAMENTO

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferências de renda e das políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão com capacidade de gerar informações aos gestores, possibilitando executar ajustes necessários para melhoria de sua operacionalização.

O monitoramento realiza-se por meio de indicadores, construídos a partir de diversas fontes de dados a fim de disponibilizar aos gestores informações sobre o desenvolvimento das ações implantadas. Esse procedimento possibilita verificar em que medida os objetivos e metas das ações monitoradas estão sendo atingidos.

O monitoramento pode ser desenvolvido com base no acompanhamento de programas, realizado por meio de procedimento a distância ou por meio de processos presenciais, como as checagens *in loco* em que gestores, pesquisadores e outros técnicos podem verificar como a implementação está sendo realizada.

AVALIAÇÃO

Costuma ser realizada por meio de estudos específicos que analisam aspectos como relevância, eficácia, eficiência, efetividade, resultados, impactos de programas e políticas, conforme definidos nos objetivos desta. A função desse procedimento é a melhoria das atividades em desenvolvimento e o fornecimento de subsídios para o planejamento e para tomada de decisões futuras. Geralmente, as avaliações são realizadas por instituições externas.

- **Eficácia:** Grau em que se alcançam objetivos e metas do projeto na população beneficiária em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Elementos básicos: a meta e o tempo.
- **Eficiência:** Aspectos financeiros, o recurso destinado deve ter o menor custo possível, atingindo maior número de beneficiados.
- **Efetividade:** Avaliação do impacto social produzido através do cálculo entre resultados e objetivos.

A Avaliação pode ser realizada antes (*ex-ante*), durante e após (*ex-post*) a implementação de uma política, programa ou projeto, ou mesmo algum tempo depois, para verificar os resultados e o impacto produzido. Ela também pode ser interna, quando realizada pela própria organização responsável pela execução, ou externa, quando realizada por uma instituição ou por consultores externos contratados para este fim. Vamos ver melhor as características desses tipos de avaliação:

PROCESSO

Estudos de pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa (desenho, dimensões organizacionais/institucionais). Oferece conclusões relevantes para a resolução de problemas de gestão e melhoria da ação avaliada.

RESULTADOS

- Referente ao desempenho: analisa em que medida os objetivos e as metas da ação foram atingidas ou não;
- Referente ao impacto: analisa em que medida a ação alterou a realidade experimentada pela população-alvo da ação.

EFEITOS

Outros resultados, sociais ou institucionais, esperados ou não, decorrentes da execução da ação avaliada.

OS INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Os indicadores são medidas quantitativas ou qualitativas dotadas de significado social, usados para quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato para a formulação de políticas. Subsidiarão as atividades de planejamento público. É um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. São produzidos regularmente, com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas, permitindo verificar se os objetivos e as metas estão sendo alcançados.

- **Indicadores quantitativos:** expressam variações quantificáveis, utilizam unidades de medida: número absoluto de pessoas atendidas, montante recursos, valores, médias, proporções, porcentagens.
- **Indicadores qualitativos:** expressam dimensões não quantificáveis, como: participação, valores, atitudes, liderança, autoestima.

Os indicadores podem ser agrupados nas seguintes classes:

- **Estrutura:** valores relativos à estrutura física e financeira. Exemplo: quantidade de assistentes sociais contratados, gerentes treinados, microcomputadores comprados e instalados, percentual de recursos financeiros executados.
- **Processos:** valores relativos às etapas/relações que fazem parte da implementação do programa. Exemplo: existência de parceria com a sociedade civil para implementação de um serviço, cobertura alcançada por determinado programa, com base em sua população-alvo e recursos executados.
- **Resultados:** valores relativos ao alcance de metas dos programas.

O monitoramento e avaliação são processos distintos, porém complementares, indissociáveis e em permanente interação. Os indicadores de monitoramento e avaliação devem ser criados a partir dos eixos estruturantes da Política Nacional de Assistência Social com foco nos seguintes itens:

- Concepção
- Territorialidade
- Financiamento
- Controle social
- Recursos humanos
- Gestão e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social

2.1.5. O RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO

O Relatório Anual de Gestão, em nível nacional, estadual, municipal e no Distrito Federal, destina-se a registrar e sintetizar informações sobre os resultados alcançados e a probidade dos gestores da política de assistência social, além de divulgá-las às instâncias formais e de controle social do SUAS, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo.

Nele encontram-se avaliados os seguintes aspectos:

- **cumprimento das realizações, dos resultados ou produtos obtidos em função das metas prioritárias estabelecidas no Plano da Assistência Social consolidado em um Plano de Ação Anual;**
- **aplicação dos recursos em cada esfera de governo, em cada exercício anual, sendo elaborada pelos gestores e submetido aos Conselhos de Assistência Social.**

A responsabilidade por sua elaboração é do órgão gestor da assistência social e deve ser obrigatoriamente apreciado e aprovado pelos respectivos conselhos. Sem essa apreciação e aprovação, o Relatório Anual de Gestão não pode ser encaminhado às demais instâncias envolvidas no processo. Sendo assim, o papel desempenhado pelo conselho é de fundamental importância. É, então, importante refletir: **Quais os/as procedimentos/estratégias adotados/as pelo conselho para analisar, avaliar e aprovar o Relatório de Gestão?**

3. A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Módulo I, conhecemos o Programa Bolsa Família (PBF) e suas três dimensões: (1) promoção do alívio imediato da pobreza; (2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações e (3) articulação de oportunidades para o desenvolvimento das famílias.

Relembrando também o marco legal, vimos que a lei de criação do PBF define que a gestão do Programa é realizada de forma descentralizada, por meio de cooperação entre os entes federativos. A União e os estados desempenham papéis fundamentais na realização do Bolsa Família, mas é na esfera municipal que o Programa se concretiza, observando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

O primeiro passo para que o município implemente o PBF é a formalização do **Termo de Adesão**, por meio do qual o município assume a responsabilidade de designar o **gestor municipal** e indicar a **Instância de Controle Social (ICS)** do Programa.

Os estados também aderem formalmente ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, criando uma coordenação ou colegiado estadual intersetorial com representantes das áreas de saúde, educação, assistência social, planejamento, segurança alimentar e trabalho, quando existentes, para apoiar os municípios e o Governo Federal no desenvolvimento do PBF.

Procedida a formalização, cada ente federado assume responsabilidades na execução e gestão do Programa Bolsa Família. Vamos nos familiarizar com essas responsabilidades por meio do quadro a seguir:

Quadro1 - Responsabilidades na Gestão do PBF

GOVERNO FEDERAL	ESTADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Expedir normas, coordenar, realizar a gestão e operacionalização do PBF; - ofertar ações que promovam oportunidades para o desenvolvimento das famílias, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados e acompanhar e fiscalizar a execução. - Apoiar financeiramente a gestão estadual, distrital e municipal do PBF, por meio do repasse do IGD. <p>Compreende a prática dos atos necessários:</p> <ul style="list-style-type: none"> - à concessão e ao pagamento de benefícios; - à gestão do Cadastramento Único do Governo Federal; - à supervisão do cumprimento das condicionalidades; 	<ul style="list-style-type: none"> - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e assistência social, segurança alimentar e trabalho, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual; - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais; - disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios; - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual; - apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios; - estimular os municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; - promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; - submeter a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD ao Conselho Estadual de Assistência Social.
DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS (PREFEITURAS)
<ul style="list-style-type: none"> - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal; - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastramento Único do Governo Federal; - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial; - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde; - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29; - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; - submeter a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal; - proceder à inscrição das famílias pobres do município no Cadastramento Único do Governo Federal; - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal; - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal; - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa; - instituir a Instância de Controle Social do PBF; - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; - submeter a prestação de contas da aplicação dos recursos do IGD dos estados ao Conselho Municipal de Assistência Social.

Assim, estados e municípios tornam-se parceiros efetivos, corresponsáveis pela formulação, implementação e controle do Programa Bolsa Família.

3.1. COMPONENTES DE GESTÃO DO PBF

Para garantir a eficiência e a transparência da execução do Programa, ou seja, o uso adequado dos recursos públicos, sem desperdícios, distorções e com alcance dos objetivos, o Programa Bolsa Família definiu os processos relativos aos componentes de gestão e operacionalização. Iremos tratar desses componentes de gestão, sistemas eletrônicos e recursos informacionais, instrumentos de acompanhamento e de controle social nessa gestão.

O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL (CADÚNICO)

O CadÚnico é um banco de dados informatizado, que identifica as famílias em situação de pobreza, fornecendo dados para a priorização de ações governamentais na saúde, educação, trabalho, renda, habitação e segurança alimentar. O CadÚnico orienta a seleção de beneficiários do PBF, mas não somente. Outros programas também consideram os dados do CadÚnico, como o ProJovem Adolescente e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

A gestão do CadÚnico é feita em conjunto pelo município e Governo Federal. No município, a gestão é feita geralmente em uma secretaria municipal de assistência social ou correlata e, no Governo Federal, o órgão gestor é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O processo de cadastramento é realizado diretamente pela gestão municipal, que os insere no sistema do CadÚnico. As famílias cadastradas recebem um Número de Identificação Social (NIS), gerado pela Caixa Econômica Federal.

IDENTIFICAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO

O município precisa identificar as famílias que compõem o público-alvo do CadÚnico antes de organizar as atividades referentes ao cadastramento, ou seja, identificar as famílias de baixa renda, assim caracterizadas:

- Renda familiar *per capita* até meio salário mínimo ou
- Renda familiar total até três salários mínimos.

É muito importante que o município priorize o cadastramento das famílias em situação de maior vulnerabilidade social, inclusive os povos e comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e moradores de rua.

As dimensões socioeconômicas básicas das famílias podem ser avaliadas com base em informações coletadas pelo CadÚnico.

Os municípios podem assim identificar o grau de desenvolvimento das famílias e promover ações específicas e complementares na área de educação, no apoio à infância, à terceira idade, na melhoria de condições de moradia, na qualificação do trabalhador, em políticas de emprego e renda e no aprimoramento da educação fundamental e média, entre outros.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)

A partir dessas variáveis, o CadÚnico possibilita identificar grupos de famílias com vulnerabilidades específicas, por meio de um aplicativo desenvolvido por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o MDS: o **Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**.

O IDF permite a avaliação da situação socioeconômica das famílias inscritas no CadÚnico em seis dimensões ou vulnerabilidades específicas. Este indicador possibilita ao município conhecer o grau de vulnerabilidade deste público, bem como fazer análise de grupos de famílias com o objetivo de auxiliar no diagnóstico local.

A fim de contemplar as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis dimensões:

1. **Vulnerabilidade**
2. **Acesso ao conhecimento**
3. **Acesso ao trabalho**
4. **Disponibilidade de recursos**
5. **Desenvolvimento Infantil**
6. **Condições habitacionais**

Como outros indicadores que abordam a pobreza em **perspectiva multidimensional**, o IDF varia entre 0 e 1. Quanto melhores as condições da família, mais próximo de 1 será o seu indicador.

A **perspectiva multidimensional** é uma situação que apresenta diversas dimensões, características ao mesmo tempo. A solução de problemas multidimensionais, como, por exemplo, a pobreza, depende de ações que atuem sobre todas as dimensões que o geram.

IMPORTANTE

A unidade de análise do IDF é a família e não o indivíduo.

No entanto, o indicador de cada família se constrói a partir dos dados pessoais de seus integrantes.

O aplicativo, juntamente com a base de dados do município, encontra-se disponível na área de *download* (arquivos) da Central de Sistemas, na pasta **Base de Dados IDF**.

É acompanhado do Manual de Uso, no qual são apresentadas suas funcionalidades, dentre elas, a ferramenta de seleção (filtros) de famílias, segundo características/variáveis específicas, o local de residência – rural e urbano – e faixas de IDF.

O IDF não permite comparações entre municípios, microrregiões, estados e regiões, ele se restringe à população pobre que foi objeto de cadastramento nos municípios. Assim, os valores do IDF municipal são restritos ao universo cadastrado, levando em consideração as diferenças na forma de coleta dos dados, a abrangência do cadastramento e a frequência de atualização das informações.

SELEÇÃO DAS FAMÍLIAS PARA O PBF

O processo de seleção das famílias para o Programa Bolsa Família leva em conta as informações da base nacional do Cadastro Único, a estimativa de famílias pobres de cada município e o orçamento federal direcionado para o Programa. Assim, a estrutura sistêmica do PBF, acompanhada de critérios bem definidos, visa impedir que haja privilégios individuais ou favorecimento de famílias no processo de seleção.

Vamos conhecer melhor como é feita a inclusão de famílias no PBF.

1. em primeiro lugar, deve-se considerar a estimativa de pobreza no município (meta de atendimento do Programa);
2. considera-se também a disponibilidade orçamentária do Programa, além do critério de renda;
3. o processo prioriza as famílias com renda (por pessoa) mais baixa e os cadastros mais atualizados;
4. as famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos;
5. já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa podem participar do Programa Bolsa Família independentemente da idade de seus membros.

ATENÇÃO

É importante saber que a família não vai entrar diretamente no Programa Bolsa Família com o cadastramento. O critério principal para inclusão é a renda mensal da família. As famílias que possuem menor renda são incluídas primeiro, selecionadas de forma automática pelo Governo Federal.

Para garantir a inclusão das famílias que atendem aos critérios do Programa no município, os agentes de controle social devem estar atentos aos principais motivos de não seleção:

- a família não estar inscrita no Cadastro Único;
- o cadastro da família estar desatualizado há mais de dois anos;
- a família ter renda por pessoa superior a R\$ 140,00.

A GESTÃO DOS BENEFÍCIOS

Os valores referenciais para definição de pobreza e extrema pobreza foram inicialmente definidos na própria lei do Programa Bolsa Família e atualizados pelo Decreto n. 5.749, de 11 de abril de 2006.

O valor total do benefício a que a família tem direito varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, dependendo da renda familiar por pessoa e do número de crianças e adolescentes que a família possui. São três os tipos de benefícios do PBF, de forma cumulativa, desde que atendam aos requisitos abaixo:

- o Benefício Básico de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais) é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens);
- o Benefício Variável de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) é pago a todas as famílias do Programa que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais);
- o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 33,00 (trinta e três reais) é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

Uma vez incluídas no PBF, o pagamento do benefício é feito por meio de cartão magnético, emitido pela CAIXA em nome do responsável legal da família. Os cartões são entregues pelos Correios no endereço que a família informou no CadÚnico. Os Correios fazem até três tentativas para entregar o cartão ao responsável pela família. Caso não encontre a família, o cartão será entregue à Agência da Caixa Econômica Federal mais próxima da casa do beneficiário.

Por isso é muito importante orientar a família para informar ao gestor do PBF qualquer mudança no endereço.

Quando a família receber o cartão, o responsável familiar deve ir a uma agência da CAIXA para ativar o cartão e cadastrar uma senha. A família tem total liberdade para gastar o benefício, de acordo com as suas necessidades.

O Cartão Social Bolsa Família é composto por:

- **logomarca do Governo Federal;**
- **logomarca do Programa;**
- **nome e número de Identificação Social (NIS) do responsável pela unidade familiar;**
- **tarja magnética com o registro do NIS no verso.**

O cartão é de uso pessoal e intransferível.

Ninguém, além do titular do benefício, poderá cadastrar a senha, utilizar o cartão ou retê-lo por qualquer motivo.



A parcela de benefícios é paga mensalmente e sua validade máxima é de 90 dias para saque, contados a partir de seu mês de referência. Para conhecer o calendário de pagamentos, o cidadão pode se informar nos postos de pagamento do benefício, com o gestor do PBF ou na página do MDS na Internet.

Para cada município, há uma **agência CAIXA de vinculação** incumbida da operacionalização do pagamento e da entrega de cartões do PBF na localidade.

Em cada agência, o gerente-geral ou funcionário designado, devidamente capacitado pelo agente operador, deve realizar a interlocução institucional com a prefeitura. Essas agências deverão prestar suporte técnico aos demais canais de pagamento e orientação especializada ao(s) município(s) em sua área de atuação, sendo eles:

- **agências bancárias da CAIXA;**
- **terminais de autoatendimento CAIXA;**
- **casas lotéricas;**

ATENÇÃO

Realizar o pagamento do benefício diretamente para os beneficiários por meio da Caixa Econômica Federal, com a utilização de um cartão bancário, promove a autonomia dos usuários da política de renda de cidadania e evita distorções na distribuição dos recursos, que é feita de forma impessoal e objetiva.

- **CAIXA AQUI:** estabelecimentos comerciais credenciados como correspondentes bancários da CAIXA, como padarias, mercados e outros.

Conhecer os critérios de concessão do Programa Bolsa Família é fundamental para os conselheiros municipais e demais agentes de controle social, pois permite acompanhar a execução do programa no município!

O saque da parcela do benefício Bolsa Família pelo responsável da unidade familiar é, de fato, o que concretiza os objetivos do PBF. A Gestão de Benefícios do PBF é o conjunto de processos e atividades que garantem a continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias do Programa.

Ela compreende ainda as atividades de bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento, suspensão e reversão de suspensão de benefícios, em conformidade com os dispositivos da legislação vigente.

INCLUSÃO BANCÁRIA

A inclusão bancária é a ação conjunta do MDS e da CAIXA para incentivar a inserção dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Sistema Financeiro Nacional a partir da abertura e utilização de contas bancárias.

A ação foi motivada pelas dificuldades no acesso ao sistema financeiro que originam a exclusão bancária dos beneficiários, visando ainda evitar que as famílias atendidas recorram a agentes informais para solicitação de empréstimos, serviços de seguros, dentre outros.

Quais são os objetivos prioritários da inclusão bancária?

- prover a inserção no Sistema Financeiro Nacional com o acesso aos produtos e serviços bancários;
- fomentar a educação financeira;
- propiciar condições para a sustentabilidade econômica das famílias beneficiárias do PBF.

Como participar do projeto de inclusão bancária?

Cenário 1 – beneficiário que possui conta CAIXA FÁCIL:

- O beneficiário é alertado mediante mensagem em seu comprovante de benefícios que o pagamento do mês seguinte será creditado na sua conta CAIXA FÁCIL.
- Recebimento de correspondência com informações sobre a inclusão bancária e suas vantagens.

Cenário 2 – beneficiário que não possui conta CAIXA FÁCIL:

- Ir a um correspondente CAIXA AQUI portando CPF, RG (ou outro documento de identificação), comprovante de endereço (não obrigatório).
- Cadastrar senha.

Como funciona a conta CAIXA FÁCIL?

É uma conta especial de depósito à vista ou conta simplificada e possui as seguintes funcionalidades:

- **isenção tarifária;**
- **4 saques e extratos/mês (ultrapassando, será tarifado);**
- **depósitos;**
- **pagamentos;**
- **acesso a cartão de débito;**
- **acesso a seguros e empréstimos.**

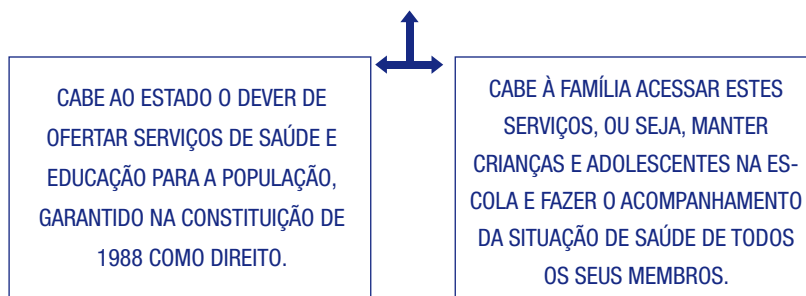
Preste bastante atenção: a abertura da conta CAIXA FÁCIL não é obrigatória. Os beneficiários não têm o recebimento do benefício vinculado à abertura da conta.

A GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES

As condicionalidades são compromissos que as famílias beneficiárias do PBF assumem com a saúde, a educação e a assistência social de todos os seus integrantes, principalmente de crianças, adolescentes e gestantes.

Visam o reforço do direito de acesso das famílias às políticas e programas, bem como possibilitam promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e a responsabilização do poder público na garantia de oferta desses serviços.

LEMBRE-SE: AS CONDICIONALIDADES SÃO UM CONTRATO ENTRE A FAMÍLIA E O PODER PÚBLICO!



As condicionalidades são compromissos que as famílias beneficiárias do PBF assumem com a saúde, a educação e a assistência social de todos os seus integrantes, principalmente de crianças, adolescentes e gestantes.

Visam o reforço do direito de acesso das famílias às políticas e programas, bem como possibilitam promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e a responsabilização do poder público na garantia de oferta desses serviços.

CONDICIONALIDADES DO PBF	
Saúde	- acompanhamento do calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; - pré-natal para gestantes; - acompanhamento para as mães que amamentam.
Educação	- frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; - frequência escolar de 75% para jovens entre 16 e 17 anos.
Assistência Social	- frequência mínima de 85% das crianças e adolescentes de até 16 anos em situação de trabalho infantil nas atividades do serviço socioeducativo do PETI.

No âmbito federal, a gestão das condicionalidades do PBF é realizada de forma compartilhada pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação.

NOS MUNICÍPIOS, É NECESSÁRIO O TRABALHO CONJUNTO DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO, DE SAÚDE E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU OUTRAS SECRETARIAS MUNICIPAIS RESPONSÁVEIS POR ESTAS ÁREAS.

O monitoramento das condicionalidades tem os seguintes objetivos:

- incentivar as famílias a participarem, de forma mais efetiva, no processo educacional e nas ações de prevenção e promoção da saúde, de modo que as futuras gerações possam ter melhores oportunidades devido ao seu maior grau de conhecimento e desenvolvimento de capacidades;
- responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços sociais básicos e pela identificação das famílias em situação de maior vulnerabilidade;
- identificar as famílias em situação de não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas e programas públicos para melhor acompanhar as famílias que estejam nessa situação.

Vamos conhecer como é possível acompanhar o cumprimento das condicionalidades.

1. o município deve acompanhar o cumprimento das condicionalidades. Os Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação oferecem sistemas, na Internet, para o registro dos dados das famílias;
2. as informações sobre saúde são registradas a cada seis meses no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), respeitando o calendário do Ministério da Saúde. O SISVAN está disponível na Internet, no endereço eletrônico: <http://sisvan.datasus.gov.br>;
3. o acompanhamento da frequência escolar é feito no sistema do Projeto Presença, do Ministério da Educação (MEC). Os dados da frequência escolar podem ser registrados pela própria escola ou por um técnico indicado pelo município, respeitando o calendário estabelecido pelo MEC. O Projeto Presença está disponível na Internet, no endereço eletrônico: [http:// frequenciaescolarpbf.mec.gov.br](http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br);
4. as informações da frequência às atividades do Serviço Socioeducativo do PETI são registradas no SISPETI, sistema da Secretaria Nacional da Assistência Social do MDS.

Visando a facilitar o acompanhamento familiar e a gestão das condicionalidades, o Programa Bolsa Família criou o Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades, o SICON. Esse sistema agrega todas as informações relativas às condicionalidades, além de permitir o registro de recursos e das informações relativas ao acompanhamento familiar. O SICON está disponível na Central de Sistemas, na página do Programa Bolsa Família: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

O acompanhamento das condicionalidades aproxima o poder público das famílias mais vulneráveis e permite a realização de um diagnóstico social com base nas informações obtidas e nas situações identificadas durante o acompanhamento.

As famílias em descumprimento de condicionalidades devem ser localizadas e acompanhadas, a fim de promover o acesso a serviços para melhoria de suas condições de vida, bem como para identificar e atuar sobre os fatores que levaram as famílias ao não cumprimento das condicionalidades. Em outras palavras, **famílias em descumprimento de condicionalidades geralmente são as que se encontram em maior risco social**, o que dificulta o acesso aos serviços sociais a que têm direito.

Saiba mais sobre condicionalidades, lendo com atenção o seguinte quadro:

Quadro 2 – Gestão de Condicionalidades

GESTÃO DE CONDICIONALIDADES
1. Conjunto de ações articuladas dos governos municipais, estaduais e Federal, objetivando o acompanhamento periódico dos compromissos assumidos pelas famílias.
2. Acompanhamento periódico das famílias beneficiárias nas áreas da saúde, educação e assistência social.
3. Registro de informações nos sistemas informatizados referentes ao acompanhamento das condicionalidades pelo MDS, MEC e Ministério da Saúde.
4. Medidas articuladas entre União, estados, municípios e Distrito Federal propiciando às famílias condições para o cumprimento das condicionalidades.
5. Aplicação gradativa de advertência e sanções nas situações de descumprimento de condicionalidades, a fim de alertar as famílias sobre o compromisso que possuem ao participar do PBF.
6. Acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades.

IMPORTANTE

- O cumprimento das condicionalidades é condição para que as famílias continuem a receber o benefício financeiro e o compromisso do governo em assegurar o acesso dos beneficiários a tais políticas, promovendo a melhoria da situação de vida dessas pessoas.
- Nos casos em que ficar demonstrado que o município não ofereceu os serviços de saúde, educação e assistência social, ou os ofereceu de forma irregular, não haverá aplicação de qualquer sanção às famílias que não cumprirem as condicionalidades.
- O descumprimento dos compromissos com o PBF pode levar à suspensão e até ao cancelamento do benefício. Na primeira vez que a família deixa de cumprir qualquer uma das condicionalidades do Programa, ela recebe um aviso por escrito no seu endereço para lembrar suas obrigações com o Bolsa Família. Nas próximas vezes, a família poderá ter seu benefício bloqueado, suspenso ou cancelado.

Quadro 3. Avisos e sanções do PBF - crianças e jovens de 7 a 15 anos

DESCUMPRIMENTO	EFEITO	SITUAÇÃO DO BENEFÍCIO
1º Registro	Advertência	<ul style="list-style-type: none"> Família continua recebendo o benefício normalmente
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	<ul style="list-style-type: none"> Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias. Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; e a parcela bloqueada pode ser sacada.
3º e 4º Registros	Suspensão por 60 dias	<ul style="list-style-type: none"> Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
5º Registro	Cancelamento	<ul style="list-style-type: none"> Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas. Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas. Família é desligada do PBF.

Quadro 4. Avisos e sanções do PBF - crianças e jovens de 16 a 17 anos

DESCUMPRIMENTO	EFEITO	EFEITO NO BVJ CORRESPONDENTE
1º Registro	Advertência	<ul style="list-style-type: none"> Não há efeito sobre o benefício
2º Registro	Suspensão por 60 dias	<ul style="list-style-type: none"> O benefício é suspenso por 60 dias. Não recebe as parcelas suspensas
3º Registros	Cancelamento	<ul style="list-style-type: none"> O benefício é cancelado

O objetivo dessa sistemática de repercussão é assegurar tempo para a atuação do poder público antes do desligamento da família do Programa. No entanto, somente isso não é suficiente. A garantia de renda mensal, articulada com a inclusão das famílias em atividades de acompanhamento familiar no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa.

O ACOMPANHAMENTO FAMILIAR

Na identificação do descumprimento de condicionalidades e acompanhamento aos avisos e sanções, acontece a busca por possíveis dificuldades das famílias beneficiárias e fatores impeditivos do cumprimento das condicionalidades. Com isso, pode-se pensar em maneiras e soluções para que a família beneficiária tenha garantido o acesso aos direitos sociais básicos, foco da segunda dimensão do PBF.

Além disso, o Programa orienta que a família procure o gestor do PBF, caso tenha um problema muito forte para cumprir os compromissos de educação, saúde e assistência social. Isso permitirá que a rede do Bolsa Família articule uma solução para o problema.

Assim, na gestão local, deve-se:

- **identificar, nos casos de não cumprimento, situações de maior vulnerabilidade, a fim de orientar as ações do poder público para o acompanhamento destas famílias;**
- **realizar um trabalho socioassistencial com as famílias para promover o acesso aos serviços de educação, saúde, assistência social e a outras políticas públicas consideradas essenciais para a superação das vulnerabilidades identificadas.**

“O acompanhamento familiar consiste no desenvolvimento de intervenções desenvolvidas em serviços continuados com objetivos estabelecidos, que possibilita à família acesso ao espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações, sejam elas familiares ou comunitárias”.

(artigo 20 – Protocolo de Gestão Integrado de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS)

A inclusão das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades em atividades socioassistenciais nos CRAS e/ou CREAS ou equipes de referência da proteção social básica e proteção social especial é compreendida como uma estratégia para trabalhar a superação dos riscos sociais que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no Programa.

INTERSETORIALIDADE

A partir das condicionalidades, o PBF promove a intersectorialidade, ou seja, a complementariedade dos serviços da assistência social, saúde e educação.

Podemos destacar ganhos para a unidade familiar: passa-se a receber uma atenção integral, com o atendimento mais amplo das necessidades, resultando na melhoria das suas condições de vida.

Além disso, a gestão do PBF é compartilhada, as esferas de governo trabalham em conjunto para gerir, aperfeiçoar, implementar, ampliar e fiscalizar o Programa.

Afinal, está na Constituição Federal: as três esferas de governo têm responsabilidade com o combate à pobreza e à desigualdade.

Assim, os municípios são responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades, pela gestão de benefícios e pela integração entre o Programa Bolsa Família e outras ações e serviços que permitem o desenvolvimento de capacidades das famílias.

ARTICULAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS

O Programa Bolsa Família está integrado com outros programas e ações que objetivam garantir oportunidades para que as famílias tenham uma vida melhor, contribuindo para a redução da pobreza e vulnerabilidades das famílias.

Essas ações são executadas por diferentes órgãos do Governo Federal, pelos estados e municípios, bem como por entidades da sociedade civil. Existem experiências bem-sucedidas nas áreas de economia solidária, inclusão de beneficiários no mercado formal de trabalho, acesso de jovens de famílias do Programa ao ensino médio e à universidade, organização de famílias em empreendimentos produtivos, entre outras.

O APOIO À GESTÃO DESCENTRALIZADA

Em 2006, o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Concebido como uma estratégia de apoio à gestão municipal do Programa Bolsa Família, o IGD é um índice que mede o desempenho dos municípios na gestão do Programa e do CadÚnico, considerando a qualidade dos registros cadastrais das famílias (validade e atualização dos cadastros) e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Com base nos resultados apurados por intermédio do IGD, os municípios que apresentam bom desempenho recebem mensalmente recursos para investir em atividades voltadas à gestão do PBF.

A Lei n. 12.058, de 13 de outubro de 2009, consolidou os repasses dos recursos do IGD a serem feitos de forma regular e automática aos municípios e estados que apresentam bom desempenho. Esses recursos são repassados mensalmente do FNAS para o FMAS com base no cálculo do mês anterior. O dinheiro é depositado em um conta aberta especialmente **para fins de execução de atividades vinculadas à gestão do PBF**.

O IGD varia de 0 a 1 e é atualmente calculado pela média aritmética simples de quatro variáveis de informações específicas do município⁷:

- **qualidade e integridade das informações do CadÚnico;**
- **atualização da base de dados do CadÚnico;**
- **informações sobre o cumprimento das condicionalidades de educação;**
- **informações sobre o cumprimento das condicionalidades de saúde.**

Essa é uma forma de medir a qualidade da gestão do PBF no município, pois os cadastros devem estar atualizados e corretos para que as famílias possam receber o benefício, por meio de atualização cadastral permanente e de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, indicando o esforço do município em ofertar e garantir acesso à educação e saúde.

O valor dos recursos a serem repassados aos municípios é o resultado da multiplicação do seu igd pelo valor de referência R\$ 2,50 e da multiplicação desse primeiro produto pelo número de beneficiários do programa bolsa família no município.

Apenas municípios que tiverem indicador igual ou superior a 0,20 em todas as variáveis e que alcançarem IGD igual ou superior a 0,55 são contemplados⁸.

O QUE É IGDE?

Os Estados também recebem repasses de recursos do MDS por meio da apuração do IGD, que podem ser utilizados, de forma autônoma, para melhorar a qualidade da gestão e para oferecer serviços às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

E O CONTROLE SOCIAL DO IGD?

O planejamento da utilização dos recursos do IGD é uma responsabilidade da gestão municipal. No entanto, os membros da Instância de Controle Social podem participar dessa decisão,

ATENÇÃO

O recurso do IGD não pode ser utilizado para pagamento de servidores municipais. O IGD precisa estar incorporado ao orçamento do município. Se for utilizado sem incorporação, torna-se um ato ilegal, conforme o artigo 60 da Lei n. 4.320/1964: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

⁷ No ano de 2009, o MDS desenvolveu novos indicadores para a composição do IGD com vistas em valorizar os esforços de gestão que estão sendo realizados pelos estados, municípios e Distrito Federal. Consulte a página do Bolsa Família e os informes Gestor PBF para acompanhar esta atualização.

⁸ Estes percentuais também estão sujeitos à alteração.

identificando as principais necessidades do município e apresentando propostas para a aplicação do recurso. Além disso, é importante que o conselho avalie se o planejamento está sendo realizado de maneira intersetorial. A ICS, embora exerça um papel consultivo nessas discussões, tem muito a contribuir para a definição das prioridades de aplicação do recurso.

Caso identifiquem o uso indevido do recurso, os membros da instância devem informar ao Conselho Municipal de Assistência Social, que é o órgão responsável pela avaliação da prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social, conseqüentemente, da utilização dos recursos do IGD.

Assim, como este recurso é repassado pelo FNAS, cabe aos conselhos municipais de assistência social acompanhar a aplicação dos recursos do IGD e assegurar sua correta destinação.

Aos CMAS cabe ainda:

- **receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas anual da aplicação dos recursos do IGD;**
- **notificar o órgão executor dos recursos do IGD e o MDS da ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos, inclusive nos casos de manifestação pela aprovação parcial ou rejeição das contas;**
- **promover a divulgação das atividades executadas, de forma transparente e articulada, com a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família.**

Os entes federados que tiverem recebido recursos de apoio financeiro à gestão do Programa Bolsa Família submeterão, em prazo fixado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as prestações de contas anuais da aplicação dos recursos repassados no ano imediatamente anterior aos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social, a quem caberá a apreciação de tais contas. A prestação de contas dar-se-á pelo SUASWeb, pelo Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro.

3.2. SISTEMAS ELETRÔNICOS DE GESTÃO E FERRAMENTAS INFORMACIONAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A página do Bolsa Família no portal do MDS (www.mds.gov.br/bolsafamilia) é um importante recurso para que os conselheiros tenham acesso a inúmeras informações sobre o Programa e sobre o controle social do PBF. Nesse ambiente é possível encontrar:

- toda a legislação do Programa;
- relatórios estatísticos que permitem ao município observar dados gerais do PBF atualizados (metas de inclusão, número de famílias cadastradas e beneficiadas, apuração do IGD, entre outros);
- informes voltados aos gestores e conselheiros;
- manuais e publicações eletrônicas;
- apostilas e vídeos de capacitação;
- *links* específicos sobre cada componente de gestão, inclusive do controle social.

A página do PBF no portal do MDS fornece também os links de acesso à Central de Sistemas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, **por meio da qual a ICS consulta o Sistema de Gestão de Condicionalidades (SICON)**. O Sistema de Benefícios ao Cidadão da Caixa Econômica Federal (SIBEC) também pode ser consultado por meio desta página.

SISTEMA DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO (SIBEC)

O Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) é um sistema informatizado, via Internet, utilizado para a operacionalização descentralizada da gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. **Pelo SIBEC o município pode realizar ações de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e reversão de cancelamento do benefício das famílias do Programa.**

Para ter acesso ao SIBEC, o gestor municipal do Programa deve solicitar à CAIXA, Agente Operador do PBF, mediante a apresentação de documentação específica, **as senhas de acesso para os servidores municipais e para os conselheiros da instância municipal de controle social** (nesses casos, com perfil de consulta).

O SIBEC permite também consultar desde a situação do benefício de uma família específica até informações gerenciais sintéticas, como a folha de pagamento do Programa e dos programas remanescentes no município.

Desde a publicação da Instrução Operacional SENARC/MDS n. 12, de 3 de fevereiro de 2006, as informações do Cadastro Único refletem nos benefícios das famílias, gerando redução, aumento e mesmo cancelamento do valor de benefícios financeiros. Por essa razão, sempre que

uma família procurar o município para verificar os motivos de alteração dos valores dos benefícios recebidos é preciso checar as informações do cadastro da família e o SIBEC⁹.

Saiba algumas informações úteis, fornecidas pelo SIBEC, que podem auxiliar os conselheiros no desempenho de suas atribuições no controle social do PBF:

- **folha de pagamento:** contém informações sobre o cadastro do responsável legal e de seus dependentes (nome, endereço, NIS, código domiciliar) e sobre a situação dos benefícios da família;
- **situação de benefícios:** apresenta o histórico das ações de gestão de benefícios do município desde outubro de 2003, com informações de todas as ações de bloqueio e cancelamento realizadas, assim como o motivo e a justificativa informada pelo coordenador/operador municipal para a ação;
- **benefícios não pagos:** contém as parcelas de benefício não sacadas pelos beneficiários, respeitado o prazo da validade da parcela, que é de 90 dias para o saque;
- **evolução de benefícios no município:** contém informações sobre a quantidade de famílias incluídas e desligadas;
- **cartões emitidos:** cartão com a referência do mês em que foi emitido, nome do beneficiário, endereço, data de nascimento do titular do cartão, número de identificação social (NIS) e município de origem;
- **cartões não entregues:** englobam as famílias do PBF que tiveram concessão de benefícios e ainda não estão com os seus cartões para saque.

Assim, o acesso ao módulo de consulta do SIBEC permitirá que as ICS se informem sobre a situação detalhada dos benefícios concedidos pelo Programa, as informações cadastrais dos beneficiários e as ações de gestão realizadas pelo gestor municipal (bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento).

Por esse motivo, a utilização do SIBEC deve fazer parte da rotina de trabalho e atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família.

Para obter acesso ao SIBEC, a ICS deve solicitar formalmente ao gestor municipal do PBF o credenciamento dos conselheiros na CAIXA. Os membros da ICS irão receber um login e uma senha para acessar todos os relatórios disponíveis no SIBEC.

⁹ As orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao SIBEC estão disponíveis na Instrução Operacional n. 15, que pode ser acessada no site do MDS/Bolsa Família: www.mds.gov.br/bolsafamilia - Legislação e Instruções.

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE CONDICIONALIDADES (SICON)

Para realizar a gestão das condicionalidades, foi criada uma ferramenta que possibilita o acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o SICON, que agiliza em tempo real as medidas e ações, constituindo-se em ferramenta para planejamento, monitoramento e avaliação. Esse sistema agrega todas as informações relativas às condicionalidades, além de permitir o registro de recursos e das informações relativas ao acompanhamento familiar.

Quais são os objetivos do SICON?

- consolidar as informações recebidas dos Ministérios da Educação e da Saúde;
- auxiliar a aplicação de sanções e a repercussão sobre o benefício, quando for o caso;
- gerar notificações que devem ser entregues pelo município ao responsável legal de cada família com registro de descumprimento;
- cadastrar recurso e resultado do julgamento;
- prover os usuários com informações gerenciais e ferramentas adequadas para o planejamento das ações, a melhoria da gestão e o acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF;
- disponibilizar informações de acompanhamento de condicionalidades aos gestores municipais e estaduais do PBF e às instâncias de controle social do PBF.

O SICON apresenta as seguintes funcionalidades:

- **pesquisa famílias com descumprimento de condicionalidades:** possibilita que o usuário identifique as famílias com descumprimento por meio do nis do responsável familiar ou por meio do código do descumprimento de condicionalidades ou ainda pelo tipo de benefício, tipo de efeito (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento), mês da repercussão (referente à folha de pagamento do pbf) ou nome do responsável familiar;
- **recurso quanto ao descumprimento de condicionalidades:** permite que o usuário cadastre ou altere o recurso requerido pela família em decorrência do descumprimento. Permite que o usuário avalie o recurso requerido pela família;
- **acompanhamento familiar:** permite que o usuário cadastre ou altere a situação de acompanhamento familiar de uma família em descumprimento de condicionalidades. Além disso, permite que o usuário inclua, suspenda ou renove interrupções nos efeitos dos benefícios da família que está em acompanhamento familiar, e, finalmente, permite ao usuário registrar o resultado de uma família e consultar o histórico de informações.

Atualmente o acesso ao SICON é feito por meio da Central de Sistemas da SENARC. A ICS também pode consultar este sistema, mas para isso é preciso estar cadastrada como usuário sob o perfil de consulta à Central de Sistemas pelo gestor municipal do PBF. O acesso pode ser estendido a outras pessoas designadas mediante cadastramento na SENARC. As instruções para acesso a central de sistemas da SENARC podem ser obtidas na Instrução Operacional SENARC/DS n. 22, de 25 de junho de 2008.

Para melhor compreender, vamos exemplificar:

Para fazer uma pesquisa de família com descumprimento de condicionalidades é possível utilizar o SICON indicando o código de descumprimento da condicionalidade ou o Número de Identificação Social (NIS) do responsável familiar e clicar na opção “**pesquisa**”. O sistema informa qual foi o descumprimento.

O SICON possibilita ainda ao gestor e às ICS a identificação de todas as famílias em descumprimento com nome, tipo de benefício, efeitos e mês de repercussão, possibilitando agilizar o acompanhamento familiar no CRAS ou CREAS. O sistema possibilita ainda o registro on-line com resumo das informações sobre a família (diagnóstico social), situações identificadas, atividades que são ou serão realizadas com a família e o serviço em que é acompanhada no CRAS ou CREAS.

EXEMPLOS DE CONSULTA AVANÇADA NO SICON	
CONSULTA	FILTROS SELECIONADOS
Famílias com cancelamento por descumprimento de condicionalidades na última repercussão.	Tipo de benefício = BFA Efeitos = Cancelamento Mês da repercussão = o último disponível
Todas as famílias canceladas por descumprimento de condicionalidades no município.	Tipo de benefício = BFA Efeitos = Cancelamento Mês da repercussão = não selecionar
Jovens do BVJ com descumprimento de condicionalidades na última repercussão, independentemente do efeito sobre o benefício.	Tipo de benefício = BVJ Efeitos = não selecionar Mês da repercussão = não selecionar
Jovens do BVJ com cancelamento na última repercussão.	Tipo de benefício = BVJ Efeitos = Cancelamento Mês da repercussão = o último disponível

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)/MDS está desenvolvendo um **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família** previsto para ser implementado ainda em 2010. Esse sistema permitirá a agregação de informações que hoje estão dispersas entre o MDS e a CAIXA, além de trazer novos aplicativos de apoio à gestão do PBF. Dentre eles, destaca-se um **módulo de controle social** que facilitará a interlocução entre a SENARC e os conselhos estaduais e municipais, bem como ampliará o acesso aos relatórios e processos de gestão do Programa.

Esta é uma iniciativa para melhorar a comunicação entre o Governo Federal e as Instâncias de Controle Social e, com isso, ampliar os esforços de fortalecimento institucional do controle social do PBF. O MDS, as coordenações estaduais e as gestões municipais do PBF entrarão em contato com as ICS para divulgar o calendário de implantação do sistema, bem como as estratégias de capacitação a serem adotadas com vistas em facilitar o uso pelos conselheiros.

4. A FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF transfere anualmente cerca de 13 bilhões de reais às famílias brasileiras, com o objetivo de promover o alívio imediato da pobreza e criar condições para a superação da vulnerabilidade social de forma sustentável. Portanto, para garantir o cumprimento desses objetivos, uma das premissas da gestão do Programa é a implementação de um sistema de fiscalização, com vistas a promover a efetividade e a transparência, garantindo que os recursos cheguem às famílias que atendem aos critérios de elegibilidade do Programa.

A fiscalização da gestão do PBF e do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS) e pela Rede Pública de Fiscalização, criada em janeiro de 2005, como resultado da consolidação de parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União.

O trabalho conjunto destas instituições, integrado ao MDS, tem o objetivo de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do PBF sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

Cabe à SENARC, por meio da Coordenação Geral de Fiscalização (CGF), a apuração de denúncias relacionadas à execução do Programa e do CadÚnico, além do atendimento de demandas de fiscalização de outros órgãos. Esse processo conta com a parceria dos gestores municipais e estaduais do PBF e da Caixa Econômica Federal, devido à existência de equipes competentes e que, por estarem mais próximas, permitem uma apuração mais ágil. Sempre que necessário, a SENARC recorre a visitas aos municípios, com a finalidade de aprofundar o exame em busca de esclarecimento e apuração de fatos, circunstâncias e responsabilidades que levaram às irregularidades.

As Instâncias de Controle Social são peças fundamentais na fiscalização do PBF, uma vez que podem acompanhar de perto a gestão do Programa por terem mais acesso à população local. São também importantes aliadas dos gestores locais, podendo atuar de forma conjunta com o município subsidiando a fiscalização nos processos de cadastramento, gestão de benefícios, acompanhamento das condicionalidades, e articulação de programas complementares.

Caso não exista a possibilidade de solucionar localmente os resultados obtidos na fiscalização, as ics devem comunicar à senarc ou a rede pública de fiscalização a existência de eventual irregularidade na gestão do pbf. Nesse caso, é importante que a denúncia seja bem fundamentada, com a apresentação de todas as informações levantadas pelo conselho.

4.1 A REDE PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Vamos entender melhor o que é e quais são as características da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família.

a) O que é a Rede Pública de Fiscalização do PBF?

Trata-se de parcerias com os Ministérios Público Federal e Estaduais, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho conjunto destas instâncias, integrado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem o objetivo de fortalecer o controle do PBF, de modo a garantir que o Programa chegue àqueles que mais necessitam e atendem aos critérios de elegibilidade.

b) Como ela se efetiva?

Por meio da assinatura de termos de cooperação. Com isso, os órgãos passam a trabalhar de forma integrada com o MDS, sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência das instituições. O principal objetivo é assegurar o acesso da população mais pobre aos benefícios do PBF, realizar o monitoramento e o controle das ações de cadastramento, da gestão de benefícios, do cumprimento das condicionalidades e da oferta de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, como a oferta de microcrédito, programas profissionalizantes e de alfabetização.

c) Quais os objetivos dessa cooperação?

A criação da rede representa uma nova etapa no processo de fiscalização. A cooperação tem o objetivo de garantir o pagamento do benefício a quem precisa e incluir famílias necessitadas que ainda estejam fora do Cadastro Único. Chamados a integrar a realidade do Programa Bolsa Família, os órgãos fiscalizadores contribuem para oferecer instrumentos de acompanhamento do Programa e melhorar a troca de informações.

4.2. APURAÇÃO DE DENÚNCIAS

O MDS recebe denúncias referentes ao Programa Bolsa Família pelos seguintes canais:

- atendimento pessoal ou carta endereçada à Ouvidoria do Ministério;
- e-mails para a área de atendimento do Bolsa Família;
- central de atendimento do Fome Zero;
- Instâncias de Controle Social;
- denúncias encaminhadas pelos órgãos de controle.

A Coordenação-Geral de Fiscalização do Departamento de Operação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) examina as denúncias recebidas e, de acordo com a gravidade dos fatos, adota medidas de fiscalização por meio de visitas aos municípios ou à distância. Na maior parte dos casos, o MDS encaminha as denúncias recebidas para os gestores municipais do PBF, solicitando que sejam averiguadas.

Quando a CGU realiza auditorias nos municípios escolhidos por meio de sorteios e encontra algum indício de irregularidade na implementação do PBF, ela encaminha os resultados para a SENARC. Esta, por sua vez, encaminha pedidos de averiguação aos gestores municipais do PBF dos municípios auditados ou para a Caixa Econômica Federal, de acordo com o resultado da auditoria da CGU.

Após a conclusão dos processos de apuração das denúncias recebidas ou das auditorias da CGU, a SENARC implementa e/ou recomenda aos gestores municipais e/ou ao agente operador do Programa (CAIXA Econômica Federal) a adoção de medidas saneadoras para cada irregularidade constatada. Quando é o caso, os resultados das ações de apuração de denúncias são encaminhados às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família para implementação de providências no âmbito de suas competências.

4.3. AS ESTRATÉGIAS DAS ICS QUANTO À FISCALIZAÇÃO DO PBF

- **Acompanhar os processos de fiscalização orientados pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização;**
- **Em caso de denúncias comprovadas, solicitar ao gestor municipal que tome as devidas providências para solucionar a irregularidade; e**
- **Comunicar ao gestor municipal, à SENARC e à Rede Pública de Fiscalização do PBF a existência de problemas na gestão do PBF.**

ATENÇÃO

O MDS também encaminha aos municípios os resultados de auditorias realizadas nas bases de dados do Cadastro Único, com orientações para tratar os problemas encontrados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). **Controle social do orçamento público**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. 112p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família –PBF**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília/DF: Unesco, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004: Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2005. 175 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rede SUAS: Gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Capacitação de Conselheiros de Assistência Social: guia de estudos**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Cartilha acompanhamento familiar do Bolsa Família**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS/SNAS, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Sistema de gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família SICON/PBF: manual do usuário**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO: versão 2010**. Brasília, 2009. 169 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011: Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**. Brasília, 200-?. Disponível em: www.planejamento.gov.br

BRASIL. Presidência da República. **Constituição (1988)**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Lex**. Brasília, 1999. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 08 abr. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 08 de abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria n. 1**, de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos. Disponível em: www.planejamento.gov.br

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 330 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/ementario_receitas_orcamentarias_2004.pdf>. Acesso em 06 abr. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 06 abr. 2010. (Consolidada com a Lei nº 12101/2009).

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 11ª ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS. **O orçamento público a seu alcance**. Brasília, 2006. 133 p.

MACHADO JR.; José T.; REIS, Heraldo da C. **A lei 4.320 comentada**. ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2000/2001.

POLÍTICA Nacional de Assistência Social. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

TAVARES, Gisele de C. O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 229-258.

SISTEMA Integrado de Administração Financeira do governo Federal. [Brasília]: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI/index.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2010.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2ª ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005. 233 p.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. S.; SOUSA-PAES, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília/DF: MDS; Unesco, 2006.

MÓDULO 03

DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL

Agora, vamos começar o terceiro módulo de nosso curso, que tem por objetivos:

- identificar processos e mecanismos que os conselhos podem usar como canal de diálogo com a sociedade;
- explicar a relevância da articulação e integração das ações desenvolvidas pelos conselhos setoriais das políticas de proteção social;
- caracterizar os diferentes tipos de controle da administração pública e identificar os pontos de intersecção entre estes e o controle social da política de assistência social e do Programa Bolsa Família;

1. OS CONSELHOS COMO INSTÂNCIAS DE REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE

Os conselhos foram instituídos pela Constituição Federal de 1988, como resposta ao conjunto de movimentos e lutas sociais que, em contraposição ao centralismo político e à concentração de poder característicos do período da ditadura militar, exigiam a descentralização do Estado e o direito da população à participação política.

Conselhos são espaços públicos privilegiados de efetivação da participação popular que possuem suporte legal para atuar na gestão e no controle social das políticas públicas.

Sua legitimação depende da capacidade técnica no exercício do controle da política pública e da capacidade política de efetiva representação dos interesses e necessidades da sociedade.

Nessa perspectiva, quais seriam os mais importantes desafios à efetivação dos conselhos de assistência social e das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família?

A interlocução com a sociedade e a vocalização dos segmentos sociais representados, o estímulo ao debate político e à formulação de propostas de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Responder a esses desafios significa evitar que estes órgãos mantenham uma existência meramente cartorial, ou seja, órgãos cuja existência formal tem por finalidade principal justificar o repasse dos recursos destinados às políticas de referência, em prejuízo do efetivo desempenho das atribuições legais e das responsabilidades políticas que lhes foram definidas.

A articulação e o diálogo com movimentos sociais, sindicatos e demais organizações da sociedade, a publicização de suas ações e iniciativas, a disseminação e o compartilhamento de informações relevantes ao acompanhamento da política pública, e a promoção de meios que possibilitem o envolvimento da sociedade nos debates relativos à implementação e ao futuro desta, contribui para a afirmação dos conselhos enquanto efetivos órgãos de representação popular e promoção da democracia participativa.

IMPORTANTE

Com objetivo de potencializar esse processo, a VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, aprovou um conjunto de deliberações que apontam a importância e a necessidade da criação, por parte dos conselhos de assistência social, de instrumentos que visem oportunizar a ampliação da participação popular e o controle social. Entre elas destacam-se:

- estimular a implantação dos fóruns (municipais, estaduais e regionais) permanentes de assistência social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das deliberações na área e apresentar proposições;
- intensificar as ações de fortalecimento do controle social na política de assistência social, por meio da realização de seminários, cursos presenciais e a distância, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular.

Na mesma direção, e tendo em vista que a construção de conselhos democráticos e participativos exige a inclusão da diversidade de atores relacionados com a política de assistência social, a VII Conferência aprovou, também, deliberações voltadas à promoção do protagonismo dos usuários na gestão e no controle da política de assistência social. Entre as deliberações dirigidas nesse sentido, vale citar:

Articular e incentivar a criação de um fórum permanente de usuários onde serão estabelecidas as demandas para a agenda pública, e ampliadas as formas de acesso às informações sobre seus direitos, conforme as previsões da política de assistência social e demais regulamentações;

Criar estratégias de financiamento e de sensibilização para a organização de associações representativas dos usuários, com vistas à garantia do seu lugar político junto aos serviços socioassistenciais, fóruns e conselhos de assistência social, respeitando o direito de livre escolha do usuário.

QUEM SÃO OS USUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL?

Constitui o público usuário da política de assistência social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, tais como:

- famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade;
- identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual;
- desvantagem pessoal resultante de deficiências e ciclos de vida;
- exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas;
- uso de substâncias psicoativas;
- diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos;
- inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal;
- estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família se caracterizam por necessitarem de uma política de renda de cidadania devido à baixa renda que dispõem para suprir suas necessidades básicas. Em geral, os membros dessas famílias também são usuários da política de assistência social, pois estão expostos a múltiplas vulnerabilidades. Portanto, deve ser garantido espaço para a representação deste público nos conselhos municipais de assistência social e nas demais instâncias de controle social do PBF.

Vale a pena reafirmar aqui o prescrito na Resolução do CNAS nº24/2006 em seu artigo 1º, que define a representação dos usuários no CNAS:

Art. 1º. Os usuários são sujeitos de direitos e público da política de assistência social e, portanto, os representantes de usuários ou organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

§1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios do SUAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimas: associações, movimentos, fóruns, redes, outras denominações, sob diferentes formas de constituição, jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa de direitos de indivíduos e grupos vinculados à política de assistência social, sendo caracterizado seu protagonismo na organização

ATENÇÃO

A PNAS define segmentos com maiores graus de risco social “ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência.”

mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, ou seja, por meio de sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Essa resolução significa um importante avanço para a afirmação do caráter democrático e representativo dos conselhos ao possibilitar que grupos de usuários vinculados aos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social nos Municípios, DF e Estados possam constituir representante e, por meio dele, ocupar acento nos respectivos conselhos.

Dessa forma, a participação dos usuários não está mais condicionada à constituição formal de associações representativas deverão ser organizadas de acordo com os tipos de proteção social – básica e especial, de média e alta complexidade – estudados no primeiro Módulo do nosso curso.

2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas e sociais no Brasil estão organizadas segundo uma **lógica setorial**. Disso resulta que a ação do poder público sobre o social se processa de forma fragmentada, recortada em partes que dificilmente se comunicam, ignorando-se que na realidade os problemas e necessidades sociais constituem uma unidade complexa e multifacetada:



exclusão da propriedade da terra, do acesso à renda, dos serviços de saúde e de educação de qualidade, por exemplo, atinge, geralmente, ao mesmo tempo uma mesma família e os mesmo indivíduos.

Por outro lado, ocorre uma segmentação no atendimento às necessidades sociais, com impacto negativo na ação pública que visam a melhoria das condições de vida da população.

Esta lógica de organização setorial foi replicada na estruturação dos conselhos. Assim, cada conselho é responsável pelo controle social de uma política específica, em relação à qual a Lei dirigiu-lhe determinadas atribuições.

Nesse contexto, a articulação entre os conselhos representa uma importante contribuição para a necessária superação dessa lógica, em favor da intersetorialidade, e para o fortalecimento do controle social.

A necessidade da construção de ações intersetoriais e articuladas entre os conselhos de políticas públicas têm por base o fato de estes conselhos abordarem temas e questões que atingem os mesmos cidadãos num mesmo território. Diz respeito, portanto, à necessidade de se abordar a questão social em sua integralidade.

2.1. EXEMPLOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS E CONSELHOS SETORIAIS

a) A construção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária:

O diálogo e a articulação entre os conselhos setoriais, tendo por base a identificação das necessidades, demandas e território de atuação, comuns a diferentes políticas, podem levar à construção de uma agenda de **ações integradas**.

Um exemplo de articulação e trabalho integrado foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que resultou no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Considerando que as mesmas crianças e adolescentes devem ser alvo das políticas de educação, saúde e assistência social, ou seja, apresentam necessidades e convivem com problemas sociais que exigem respostas dessas diferentes políticas públicas, o CNAS e o CONANDA se articularam para estimular a interação destas políticas. O objetivo desta articulação foi o de promover a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, com garantia de acesso aos serviços de saúde, assistência social, educação, geração de emprego e renda, dentre outros.

b) O Programa Bolsa Família (PBF):

O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo concreto de integração entre políticas ao promover a transferência de renda dirigida ao combate à pobreza, em articulação com ações de educação, saúde e assistência social, visando a melhoria das condições de vida das futuras gerações. Com base nessa integração, abre-se espaço e torna-se possível um grande número de ações intersetoriais e articuladas entre as ICSs, os Conselhos Municipais de Assistência Social, de Educação e de Saúde, entre outros.

c) O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda:

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Resolução CIT N° 07, de setembro de 2009) acorda os procedimentos para a **gestão integrada** dos serviços, benefícios e transferências de renda para o acompanhamento das famílias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito do SUAS.

Este Protocolo define a pactuação entre os entes federados no que diz respeito a procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias que recebem benefícios assistenciais e de transferência de renda, e, por outro lado, o encaminhamento para acesso a benefícios assistenciais e transferência de renda aos indivíduos e famílias atendidos nos serviços socioassistenciais.

SOBRE O PROTOCOLO...

O Protocolo de Gestão Integrada estabelece e consolida os fluxos entre serviços, benefícios e transferência de renda e fortalece a referência e contra referência no âmbito do SUAS.

Tem por foco orientar o funcionamento da integração entre os benefícios e serviços socioassistenciais e a transferência de renda para consolidar a rede de proteção social nos territórios.

Vamos saber mais sobre o Protocolo de Gestão Integrada:

O protocolo normatiza a gestão:

- dispõe sobre as responsabilidades dos entes federativos sobre a operacionalização da gestão integrada;
- dispõe sobre os fluxos de repasse e gestão de informações;
- dispõe sobre os procedimentos referentes ao atendimento às famílias.

Os objetivos do protocolo são:

I. Pactuar, entre os entes federados, procedimentos que garantam:

- a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias que recebem benefícios assistenciais e transferência de renda;
- o encaminhamento para acesso a benefícios assistenciais e transferência de renda a indivíduos e famílias atendidos nos serviços socioassistenciais.

II. Favorecer a identificação das situações de vulnerabilidade ou risco social (causas de descumprimento de condicionalidades como violência, trabalho infantil, etc.);

- instrumentaliza os órgãos gestores da política de assistência social e as equipes do CRAS (Proteção Social Básica) e do CREAS (Proteção Social Especial) para o planejamento de suas ações, de forma a prevenir e enfrentar de forma mais efetiva as situações de vulnerabilidade ou risco social do público que atendem.

¹ O Sistema de Garantia de Direitos é um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos infanto-juvenis. Fazem parte desse sistema: a família, as organizações da sociedade (instituições sociais, associações comunitárias, sindicatos, escolas, empresas), os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e as diferentes instâncias do poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública).

III. Contribuir na superação de situações de vulnerabilidade e risco social identificadas, por meio de oferta de acompanhamento familiar e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)1.

- incentiva a oferta e a consolidação de serviços socioassistenciais nos territórios, bem como facilita o acesso a outras políticas setoriais e ao SGD;
- ferramenta de indução da universalização do SUAS nos territórios e de democratização do acesso a outros direitos de cidadania.

SOBRE O PÚBLICO ALVO DO PROTOCOLO:

Serão priorizados para acompanhamento familiar:

- as famílias que vivenciam situações de risco social;
- as famílias do PBF que estão em descumprimento de condicionalidades, na repercussão “suspensão do benefício”, por duas vezes, a fim de garantir a segurança de renda das famílias;
- demais famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades;
- famílias com beneficiários do BPC que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade.

O PROCESSO DE MONITORAMENTO DA GESTÃO INTEGRADA

Figura 1- processo de monitoramento da Gestão Integrada

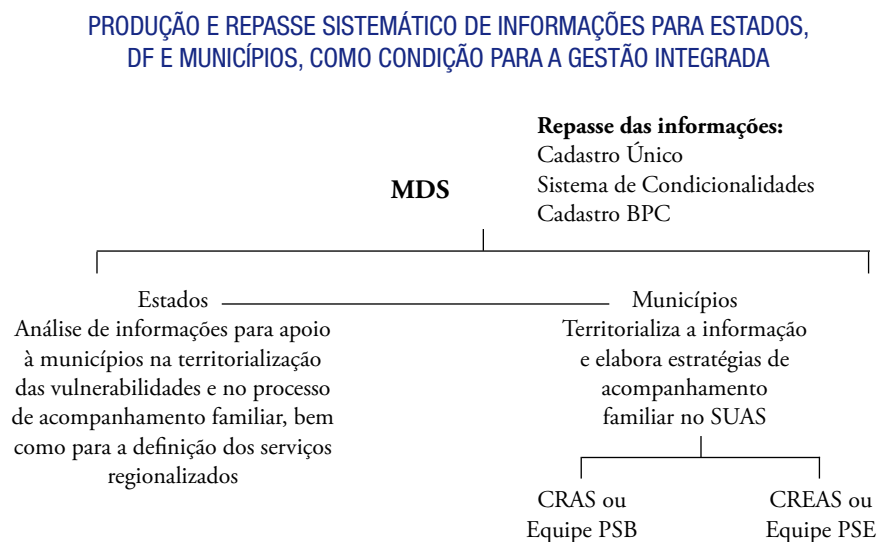
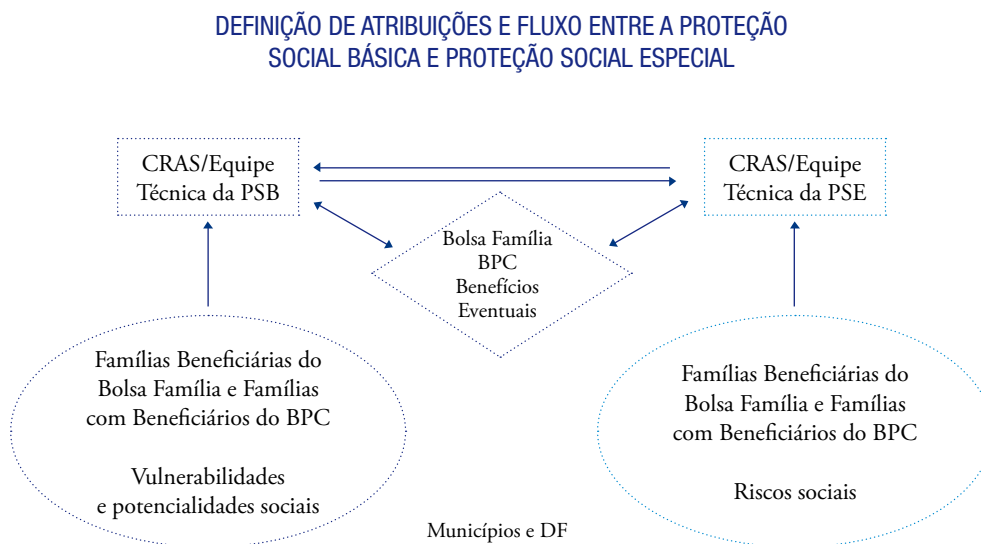


Figura 2- Atribuições e fluxos entre grupos de proteção



2.2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, AS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL DO PBF E OS DEMAIS CONSELHOS SETORIAIS

A questão da integração entre os conselhos setoriais e o exercício do controle social são temas bastante debatidos nas conferências de assistência social. A relevância dessas questões ficou ainda mais evidente na VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, que tratou do tema “Participação e Controle Social no SUAS”.

Com objetivo de oferecer diretrizes para a efetivação e o desenvolvimento de ações integradas entre os próprios conselhos de assistência social e entre estes e os demais conselhos setoriais, esta última Conferência aprovou as seguintes deliberações:

- criar fóruns regionais dos conselhos de assistência social com a atribuição de planejar, discutir e compatibilizar as intervenções face aos problemas em comum, e fortalecer o processo de intercâmbio entre os conselhos;
- aperfeiçoar a interlocução e a emissão de deliberações conjuntas entre os conselhos de assistência social e os conselhos de defesa de direitos, visando a efetivação do SUAS e do Sistema de Garantia de Direitos.

O caminho indicado por essas deliberações reforçam e atualizam o conteúdo de outras deliberações adotadas em conferências anteriores, a exemplo da III Conferência Nacional de Assistência Social, de 2001, em que foram aprovadas as seguintes deliberações sobre o tema:

- criar mecanismos que assegurem o fluxo permanente de informações entre os conselhos nas três esferas de governo;
- implantar uma rede regional articulada de conselhos municipais de assistência social;
- realizar reuniões entre CNAS, conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal ao menos uma vez ao ano;
- aperfeiçoar relações entre conselhos e comissões intergestores por meio de debates sobre papéis e competências;
- estabelecer alianças dos conselhos de assistência social, conselhos de direitos, entidades representativas, Ministério Público e Defensoria Pública, na busca da garantia dos direitos dos usuários e do cumprimento da LOAS.

Na mesma direção, em dezembro de 2004 foi elaborada uma agenda comum entre os conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional de assistência social, que definiu como ações e estratégias de integração:

- realização de fóruns virtuais;
- divulgação de experiências bem sucedidas dos conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e nacional;
- encontros de conselhos de acordo com o porte dos municípios, definidos na PNAS/2004;
- envolvimento das entidades da rede socioassistencial nos encontros;
- realização de balanços das deliberações das Conferências para inclusão de assuntos não contemplados na pauta comum.

A V Conferência Nacional de Assistência Social: SUAS-Plano 10, realizada em 2005, definiu como meta específica a criação de mecanismos de informação, integração e articulação entre os conselhos nacional, estaduais, do DF e municipais de assistência social e outros conselhos de direitos, visando a abertura de canais de discussão acerca das políticas públicas.

Com base nesse apanhado, pode-se dizer que a assistência social conseguiu, nesse período, concretizar um grande número de deliberações e propostas dirigidas à promoção da articulação entre os conselhos e entre estes e os demais conselhos setoriais. Algumas experiências, como aquelas citadas no item 2.1., foram efetivadas, mas sabe-se, no entanto, que ainda há muito a ser feito.

Quanto a isso, acreditamos que as deliberações e propostas aqui revisitadas podem servir de estímulo ao desenvolvimento de novas experiências por parte dos conselhos. Em alguns municípios

a utilização pelos conselhos setoriais de um espaço comum, a chamada “Casa dos Conselhos”, na medida em que os aproxima, facilita o diálogo para a conformação de uma agenda comum.

Em Mossoró (RN), por exemplo, a Casa dos Conselhos é um espaço virtual que disponibiliza documentos, reuniões, pautas, deliberações e encaminhamentos dos conselhos municipais, visando o acesso das informações entre estas instâncias e também por parte da população em geral. Em São Carlos (SP), a Casa dos Conselhos possui sede própria, e conta com apoio da prefeitura, assim como no município de Charqueadas (RS), onde na sede funcionam os conselhos de Educação, Saúde, Cultura, Meio Ambiente, Assistência Social e Alimentação Escolar.

Há diferentes formas que a articulação de conselhos locais ou regionais podem ser pensadas e testadas a partir do contato e da troca de experiências entre eles. No entanto, o espaço comum não gera, por si só, a ação intersetorial. Para isso é necessário que os conselheiros criem uma agenda comum, visando construir pautas e propostas de aperfeiçoamento das políticas e programas a partir da intersetorialidade.

3. A ARTICULAÇÃO ENTRE CONSELHOS E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Além de submetidas ao controle social, as ações públicas também estão sujeitas aos controles externos e internos quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União, previstos nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal.

Os membros dos conselhos e das Instâncias de Controle Social do PBF precisam conhecer estes órgãos e instrumentos de controle público. Cada um deles tem atribuições e funções próprias, determinadas por Lei, e podem servir de aliados do controle social.

Vale ressaltar que a VII Conferência Nacional de Assistência Social aprovou uma deliberação no sentido de:

Promover maior aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, nas três esferas de governo, para a efetivação do controle social.

Vamos conhecer os diferentes tipos de controle da administração pública e de que forma os conselhos podem se relacionar em suas atribuições para garantir a democratização, a participação e o controle sobre as políticas públicas.

3.1. OS DIFERENTES ÓRGÃOS E MECANISMOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1.1. CONTROLE INTERNO: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão do Governo Federal que tem como responsabilidade assistir o Presidente da República no que diz respeito a assuntos referentes à defesa do patrimônio público e à ampliação da transparência da gestão pública, via atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção, combate à corrupção e ouvidoria.

a) Auditoria e Fiscalização

Uma das atribuições da CGU é realizar auditorias e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A seguir constam as principais ações da CGU no tocante à auditoria e fiscalização:

- avaliação da execução de programas de Governo;
- ações de controle nos gastos com pessoal da administração pública federal;
- auditorias anuais de prestação de contas;
- auditoria das tomadas de contas especial;
- auditoria sobre os contratos de recursos externos;

- demandas externas;
- interação com gestores federais.

A CGU é o órgão legítimo para a fiscalização da aplicação e da efetividade na gestão relacionada aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Por exemplo, pode sortear municípios a serem auditados no que se refere as ações financiadas com recursos federais, entre eles, os recursos do FNAS ou do IGD/PBF.

b) Prevenção à Corrupção

A CGU, além de fiscalizar o uso dos recursos públicos, também atua para o desenvolvimento de mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, além de detectar os casos de corrupção, realiza ações que antecipem a tais casos.

c) Correição

A correição consiste na realização de atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades.

3.1.2. AS OUVIDORIAS PÚBLICAS

As ouvidorias públicas se inscrevem como relevante instrumento de controle das políticas públicas, pois possibilitam a comunicação e interlocução entre sociedade e órgãos públicos responsáveis pelas respectivas políticas. Constituem um canal de comunicação direta entre cidadão e governo em que se registram reclamações e denúncias. O cidadão faz a reclamação ou denúncia e tem que ter uma resposta, mas, nem todos os municípios contam com essa instância, que pode e deve ser ampliada. É uma forma de controle social e de defesa de direitos do cidadão.

O MDS conta com uma Ouvidoria própria, que pode ser acessada por qualquer cidadão, e conta com diversos canais de comunicação:

- atendimento pessoal ou carta para a Ouvidoria-Geral: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Endereço: [Esplanada dos Ministérios] Bloco C| 9º andar| Salas 936 e 940| CEP 70.046-900| Brasília/DF| Horário de atendimento: 08:00h às 18:00h, de segunda a sexta-feira.
- atendimento por telefone: 0800 707 2003 |07:00h às 19:00h, de segunda a sexta-feira.
- atendimento por fax: (61) 3433 1299
- atendimento por e-mail: ouvidoria@mds.gov.br ou por formulário eletrônico.

Quando utilizar a ouvidoria do MDS?

Quando desejar fazer:

Sugestão: apresentação de ideia ou proposta que contribua para o bom funcionamento dos processos de trabalho, das unidades administrativas ou dos serviços prestados pela instituição.

Reclamação: queixa, manifestação de desagrado ou protesto sobre prestação, ação ou omissão da administração ou do servidor público.

Elogio: demonstração de satisfação em relação a serviço prestado, a atendimento de funcionários, ou a ações e programas do MDS.

Crítica: avaliação ou comentário construtivo/analítico sobre os serviços prestados, ou a respeito da instituição (MDS) e de todos os elementos que a envolve.

Denúncia: ato que descumpra ou não observa a norma jurídica ou o devido procedimento legal que deveria seguir.

Importante: Para que sua denúncia seja apurada, é necessário que sejam fornecidos dados essenciais. São eles: nome e endereço do denunciado (incluindo município e estado); descrição da irregularidade.

Em casos que envolvam beneficiários do Programa Bolsa Família, é desejável que seja informado o Número de Identificação Social – NIS (número do cartão).

ATENÇÃO

O controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio dos Tribunais de Contas.

3.1.3. CONTROLE EXTERNO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Segundo a Constituição Federal (Artigos 70 a 75), o TCU é o órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle supremo das contas, bens e valores públicos pelos quais a União responda, sejam eles utilizados, arrecadados, guardados, gerenciados ou administrados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

O TCU controla e fiscaliza, portanto: a) as contas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, federais; b) as contas desses três poderes em níveis estadual, municipal e do Distrito Federal, quando se referirem a dinheiro, bens e valores originários da União; c) as contas de órgãos, empresas, fundações e autarquias federais, bem como daquelas vinculadas aos demais entes federativos, quando se referirem a dinheiros, bens e valores originários da União; e d) as contas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que tenham utilizado, arrecadado, guardado ou gerenciado dinheiros, bens e valores pertencentes à União.

Com o resultado das ações de controle e uma vez constatadas irregularidades podem ocorrer punições aos responsáveis. Vale lembrar, no entanto, que as decisões do TCU são de caráter administrativo, podendo ser questionadas na justiça comum.

As funções do TCU são:

- exercer a fiscalização e o controle contábil e financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de todas as unidades administrativas vinculadas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União, bem como das fundações e sociedades mantidas pelo poder público federal;
- julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- fiscalizar recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste, repasse automático regular fundo a fundo ou outro instrumento aos municípios, estados e Distrito federal.

Se o conselho suspeitar de irregularidades no uso de recursos pela prefeitura – seja aqueles previstos no Plano Municipal de Assistência Social, dos benefícios do Programa Bolsa Família ou do orçamento em geral –, pode encaminhar a denúncia por escrito juntando informações para serem analisadas. O TCU analisa a denúncia e, em caso de comprovada a irregularidade, pode responsabilizar o administrador que a cometeu ou enviar a decisão ao Ministério Público.

É importante lembrar que o Conselho não dispõe de mecanismos legais para intervir em situações de irregularidades. Cabe a ele o imprescindível papel de levantar informações, por exemplo, sobre o uso irregular de recurso e então encaminhar ao TCU.

Vale lembrar, ainda, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode formular denúncias aos tribunais sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas em relação a bens, dinheiro e valores públicos.

3.1.4. INSTITUIÇÕES E MECANISMOS DE CONTROLE

a) Ministério Público (MP)

Criado pela Constituição de 1988 (Artigos 127 a 130) constitui-se em um órgão autônomo, que defende e fiscaliza a aplicação das Leis, e representa os interesses da sociedade, zelando pelo respeito aos poderes públicos e pela garantia dos serviços públicos.

A loas, em seu artigo 31, confere ao mp a atribuição de zelar pelos direitos nela previstos.

Para realizar seus objetivos o Ministério Público pode atuar em conjunto com o Poder Judiciário ou de forma independente. Ao ter a atribuição zelar pelos direitos sociais torna-se um parceiro dos conselhos, pois podem ser propostas ação civil pública contra os que violam os interesses coletivos, como os direitos socioassistenciais e garantia à renda. Pode realizar também inquérito civil público para verificar se determinado direito foi ou não violado.

Suas funções podem ser assim sintetizadas:

- acompanhar as eleições dos conselhos setoriais municipais, estaduais, do Distrito Federal e Nacional;
- apurar denúncia sobre o uso indevido de recursos públicos;
- garantir o funcionamento dos Conselhos conforme prevê a Lei;
- realizar ação civil pública contra quem violar os interesses coletivos como os direitos socioassistenciais;
- realizar também inquérito civil público para verificar se determinado direito foi violado.

Portanto, os conselhos podem recorrer ao Ministério Público ao constatarem irregularidades na administração pública.

b) Audiência Pública

A Audiência Pública é garantida na Constituição Federal de 1988, regulada pela constituição federal, leis estaduais e leis orgânicas municipais. Reúne o Poder Executivo e o Legislativo para debater e expor temas com a população sobre a formulação e os resultados de uma política pública, ou a elaboração de um Projeto de Lei e a sua execução orçamentária.

As audiências são obrigatórias na demonstração e avaliação do cumprimento das metas físicas de responsabilidade do Poder Executivo para cada quadrimestre, ou seja, no que se refere à assistência social, devem ser expostos, nestas audiências, as ações do SUAS implementadas no município de acordo com as metas do PAS.

Podem ocorrer por demanda da própria população e se constituem em espaços importantes do processo de planejamento permitindo:

- discussão sobre os planos;
- detalhamento das ações;

- formulação de critérios de contratação de serviços, entre outras.

c) Ação Popular

A Ação Popular está prevista no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, mas faz parte do Direito brasileiro desde 1934. Esse instrumento legal permite a qualquer cidadão, desde que seja eleitor, recorrer ao Poder Judiciário para exercer diretamente a função de fiscalização dos atos do poder público. Portanto, qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade contra atos lesivos ao patrimônio público, seja por incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade.

d) Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24/7/85)

Trata-se de recurso jurídico que tem por titular o Ministério Público e se destina à proteção de interesses difusos ou coletivos como os causados:

- ao meio ambiente;
- ao consumidor;
- ao patrimônio histórico e cultural;
- ao patrimônio público;
- à ordem econômica e à economia popular.

Para sua instrução, qualquer pessoa poderá, e o servidor público deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

ATENÇÃO

A Ação popular não tem nenhum custo para o cidadão.

A utilização deste instrumento de fiscalização dos atos do poder público contribui para o desenvolvimento da atuação dos conselhos, pois amplia o campo de compromissos com o controle social na direção de defesa dos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de Conselheiros de Assistência Social**: guia de estudos. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS Sistema Único de Saúde**: orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2007. v. 1. 60 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS Sistema Único de Saúde**: implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social. Brasília, DF: MDS; CNAS, 2007. v. 2. 67 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Observatório de boas práticas na gestão do PBF**. Brasília. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/praticas_publicas>. Acesso em: 06 jan. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Informe CNAS nº003/2009**: orientações para as Conferências Municipais de Assistência Social passo a passo. Brasília, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS; MDS, 2009. 68 p.

PINHEIRO, Márcia Pinheiro; CUNHA, Eleonora Schettini M. Os Conselhos de Assistência Social. **Cadernos de Assistência Social - Trabalhador**. Belo Horizonte: [s.n.], 2006.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: **Observatório dos direitos do Cidadão**: articulação entre os Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, março 2003.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 85, 2006.

_____. A relação entre os Conselhos e Movimentos Sociais. In: **Observatório dos direitos do cidadão**: articulação entre os Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, março 2003.

TEXTO COMPLEMENTAR I
O MDS E OS POVOS E COMUNIDADES
TRADICIONAIS

Aderval Costa Filho¹

colaboração: Tomás V. Nascimento²

O termo “Povos e Comunidades Tradicionais” surgiu no âmbito do movimento ambientalista, referindo-se àqueles grupos sociais que vivem em contato direto com o meio ambiente, adotando formas próprias de utilização dos recursos naturais e possuindo características socioculturais diferenciadas em relação ao restante da população brasileira, embora interagindo e compartilhando práticas e hábitos com a sociedade abrangente. Além de exercerem papel importante na conservação da biodiversidade e da cultura do país, estima-se que povos e comunidades tradicionais perfazem um total aproximado de 25 milhões de pessoas e ocupam aproximadamente ¼ do território nacional. Eles são compostos pelas comunidades quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco-babaçu, ciganos, pomeranos, geraizeiros, comunidades de terreiro, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pantaneiros, caiçaras, extrativistas da Amazônia e outros mais.

As comunidades tradicionais estão inseridas nas ações do MDS com base em regulamentações como o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Este Decreto institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, para a qual povos e comunidades tradicionais são “grupos sociais culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e que possuem formas próprias de organização social. Estes grupos utilizam seus territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

Dessa forma, os territórios tradicionais são espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. Assim, o MDS, por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, tem buscado a promoção do desenvolvimento sustentável desses povos e comunidades, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, às suas formas de organização e às suas instituições.

¹Doutor em Antropologia pela Universidade de Brasília e Coordenador-Geral de Apoio a Segmentos e Comunidades Específicas da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

²Mestre em Sociologia pela Universidade Paris Descartes Sorbonne Paris V e servidor da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

É interessante notar também que o Decreto nº 6.040 se aproxima de outras regulamentações importantes que asseguram o pleno direito à reprodução dos valores culturais, sociais e econômicos de povos que se percebem como distintos dos outros setores da sociedade. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário, ressalta a autoidentificação dos povos como um importante processo para o fortalecimento das identidades indígenas e quilombolas, e das políticas públicas voltadas para estas populações específicas.

Com a finalidade de garantir o chamado “recorte étnico” nas ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome voltadas aos povos e às comunidades tradicionais, foi criado, em 2004, o Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais/SAIP/MDS, hoje formalizado como Coordenação-Geral de Apoio a Segmentos e Comunidades Específicas, que é composta e coordenada por profissionais com experiência dirigida para os temas pertinentes. As demais secretarias do Ministério foram constituindo, também, seus próprios quadros, de sorte que, atualmente, dispõem de vários especialistas em atuação junto a povos e comunidades tradicionais. Essa aproximação revela o esforço do MDS, e particularmente da SNAS, em construir suas ações pautadas na aproximação com os marcos legais regulatórios de povos e comunidades tradicionais. Este texto foca especificamente as comunidades quilombolas e os povos indígenas.

COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Quilombo, mocambo, terras de preto. Foram várias as definições para os quilombos ao longo do tempo, mas apenas recentemente tem-se intensificado o esforço conjunto de lideranças comunitárias, representantes do poder público e pesquisadores para construir um arcabouço teórico e legal sobre o qual as políticas públicas voltadas para essas populações se realizem.

Em 1740, o Conselho Ultramarino definia como quilombo “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (ALMEIDA, 2002). Atualmente, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) considera que quilombos não são grupos isolados ou uma população homogênea em sua composição racial. Ou seja, a raça negra da população não pode ser utilizada como único critério para a definição desse grupo étnico. As comunidades quilombolas nem sempre são constituídas por descendentes de escravos fugidos, mas “(...) consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio” (O’DWYER, 2002:18). A definição proposta pela ABA representou um avanço teórico e prático para os estudos que permeiam essa temática, indicando um esforço no sentido de abandonar o conceito de quilombo definido em 1740 pelo Conselho Ultramarino.

Ainda de acordo com a definição legal publicada no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro

de 2003, do Diário Oficial da União, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, bem como a Instrução Normativa nº 49 do INCRA, os quilombos são definidos como “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Esse alargamento conceitual acerca da definição de quilombo permitiu a construção de um rol de políticas públicas voltadas exclusivamente para as necessidades territoriais, sociais, econômicas e culturais das comunidades quilombolas, estejam elas nos centros urbanos ou no meio rural. Assim, temos o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que afirma que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos”.

Devemos, também, considerar os arts. 215 e 216 da Constituição Federal, que reconhecem os direitos das comunidades quilombolas quanto ao resguardo das manifestações culturais das populações afro-brasileiras, bem como a necessidade de proteção de seu patrimônio material e simbólico. Em meio a esta nova realidade jurídica, segundo o art. 6º da Portaria nº 6 da Fundação Cultural Palmares, publicado em 1º de março de 2004, as terras dos quilombos passam a ser consideradas como Território Cultural Afro-Brasileiro (COSTA FILHO, 2009).

O Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR/PR), reúne todas as ações voltadas para as comunidades quilombolas dos órgãos públicos federais. Os dados da SEPPIR (2008) já revelam 3.554 comunidades identificadas em todo o país, sendo 1.342 o total de certificações de autodefinição expedidas pela Fundação Cultural Palmares. Os números das pesquisas ressaltam a dimensão populacional dos grupos assistidos pelo PBQ e demonstram a necessidade de consolidação e continuidade dos programas que buscam garantir os direitos desses grupos em legislação própria. Com isso, foram 851 processos instaurados no INCRA, com a emissão de 102 títulos de propriedade definitiva, contemplando 95 territórios tradicionais. Para o período 2009-2010, os esforços para a implementação dos projetos do PBQ serão intensificados em função de as comunidades serem cada vez mais acessadas e mapeadas pelos órgãos responsáveis pela implementação dessas políticas públicas, em especial pelo MDS.

POVOS INDÍGENAS

Durante séculos os índios foram considerados como uma categoria transitória destinada a desaparecer com o tempo após um processo de assimilação e diluição na sociedade brasileira. Sob o regime de tutela e considerados relativamente incapazes, deveriam ser “integrados à comunhão nacional”, segundo o texto do Estatuto do Índio, estabelecido em 1967 e ainda hoje vigente. Também eram vistos, e por muitos setores ainda o são, como um obstáculo ao desenvolvimento, sobretudo, porque os recursos naturais existentes em suas terras despertam o interesse de diversos grupos econômicos que, por sua vez, têm as suas ações repercutidas no cenário político, notadamente no Congresso Nacional.

Os 225 povos indígenas existentes no Brasil são falantes de mais de 180 línguas e ocupam 12,5% do território nacional. Estima-se que existam cerca de 440.000 índios aldeados, sendo 63 as referências de povos em situação de isolamento relativo. E, ao contrário do que imagina boa parte da população, a presença indígena no Brasil não se resume à Amazônia. Segundo dados da Fundação Nacional do Índio – FUNAI (2008), oficialmente são reconhecidas 615 terras indígenas em diversas fases de regularização fundiária que contribuem de forma significativa com a conservação dos recursos naturais. Imagens de satélite comprovam que, em muitas regiões do Brasil, as terras indígenas representam as últimas “ilhas” de vegetação nativa em meio aos desmatamentos causados pelas frentes de expansão econômica.

A Constituição de 1988, sobretudo em seus arts. 231 e 232, consagra um novo paradigma: o de que os povos indígenas têm o direito à reprodução de suas organizações sociais e culturais, bem como à manutenção de seus laços territoriais específicos, e cabe à União proteger e garantir tais direitos. Ou seja, a nova Carta Magna superou a visão integracionista e tutelar e reconheceu que os povos indígenas necessitam de proteção por parte da União. Tal proteção fica mais evidente pelo fato de que as terras indígenas são de propriedade da União (demarcadas pela FUNAI e registradas na Secretaria de Patrimônio da União), cabendo aos índios a posse permanente e o usufruto exclusivo sobre os recursos naturais nelas existentes.

Outro avanço importante, e mais recente, foi a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), em 2007, vinculada ao Ministério da Justiça e presidida pela FUNAI. Ela reúne vários representantes de governo, da sociedade civil e, sobretudo, do movimento indígena. Sua finalidade é estabelecer de forma democrática as diretrizes gerais para a formulação e execução dos programas e das ações governamentais voltados àquele público.

A atuação do MDS junto aos povos indígenas insere-se no contexto do fim do monopólio das ações indigenistas do Governo Federal concentradas, até os anos 90, na FUNAI. Desde a sua criação, em 2004, o MDS passou a garantir o acesso de famílias indígenas aos seus programas

sociais, notadamente, o Bolsa Família, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e as ações de segurança alimentar e nutricional. Nesse último caso, destaca-se a criação da Carteira Indígena que busca, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, executar projetos voltados para a segurança alimentar e nutricional desses povos, além de fomentar seu desenvolvimento de maneira sustentável.

Em 2005, o MDS assumiu a coordenação do Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados, procurando articular ações emergenciais e estruturantes para enfrentar a grave situação de vulnerabilidade social dos índios Guaranis do Estado do Mato Grosso do Sul, cuja mortalidade infantil causada por desnutrição impactou fortemente a opinião pública. Efetivamente, conseguiu-se reduzir de forma significativa aqueles problemas, embora sua raiz, que é o confinamento dos Guaranis em terras pequenas e degradadas, ainda continue a existir. Importante ressaltar que, atualmente, a coordenação do referido Comitê está em transição para o Ministério da Justiça/FUNAI, uma vez que os temas ali tratados extrapolam as atribuições do MDS, incluindo o encaminhamento das questões fundiárias, o combate à violação dos direitos humanos e a valorização cultural.

De qualquer forma, tanto em relação aos Guaranis do Mato Grosso do Sul quanto aos demais povos indígenas do Brasil, o MDS tem procurado estreitar suas relações e parcerias com os órgãos que atuam na questão, sobretudo a FUNAI, inclusive com a perspectiva de celebração de um Acordo de Cooperação Técnica, cujo objetivo é garantir uma maior participação do órgão indigenista nas políticas sociais voltadas aos povos indígenas, com vistas na sua melhor adequação às características socioculturais daquele público.

AÇÕES DO MDS PARA OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Para garantir acesso às políticas públicas e um tratamento diferenciado a tais segmentos, o Presidente Lula assinou o Decreto s/nº de 27 de dezembro de 2004 (reeditado em 13 de julho de 2006), que criou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, presidida pelo MDS e com secretariado executivo do MMA. A referida comissão é composta por 15 representações dos diversos segmentos considerados “tradicionais”, além de 15 órgãos de governo, como FUNAI, Fundação Cultural Palmares, SEPPIR, MDA/INCRA, FUNASA, MEC, dentre outros. Como resultado da mobilização social e dos trabalhos da referida Comissão, em 7 de fevereiro de 2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT (Decreto nº 6.040/2007). Nela constam os seguintes eixos temáticos: acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais; infraestrutura; inclusão social; fomento à produção sustentável. O objetivo geral é promover o

desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais com ênfase em seu reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização de sua identidade, formas de organização e instituições.

No âmbito da Comissão Nacional foi construído, no primeiro semestre de 2009, sob a supervisão da Casa Civil, o Plano Prioritário para Povos e Comunidades Tradicionais 2009-2010, com ênfase ao fomento à produção extrativista e ao fortalecimento institucional. Já estão provisionados até o momento recursos da ordem de R\$ 253.239.469,98 por 17 órgãos governamentais federais. No balanço referente às ações em 2008, o Governo Federal investiu recursos da ordem de R\$ 543.254.769,17 com ações realizadas junto a povos e comunidades tradicionais.

Além do Plano Nacional prioritário, têm sido criadas instâncias governamentais estaduais específicas, leis, programas e ações nos PPAs estaduais para atender as demandas de povos e comunidades tradicionais. A Comissão Nacional está também viabilizando um rastreamento do banco de dados do IBGE, especificamente nos dados do Censo Agropecuário 2007, com vistas em quantificar e localizar estabelecimentos presumivelmente de povos e comunidades tradicionais, e a elaboração de políticas públicas voltadas para tais grupos.

O MDS, além de assumir a presidência da Comissão Nacional e de se responsabilizar por tudo o que ela exige em termos políticos e de articulação institucional, tem buscado garantir o acesso de povos e comunidades tradicionais aos programas sociais universais, como o Bolsa Família, o CRAS/PAIF e as ações de segurança alimentar e nutricional, atuando sempre em parceria com os diversos órgãos de governo e com a sociedade civil. Nesse sentido, houve um avanço em termos de quantidade e qualidade. Por exemplo, mais de 64 mil famílias indígenas e de 25 mil famílias quilombolas são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família³. Cabe ressaltar que o novo formulário do CadÚnico, que entrou em vigor em 2010, possui campo obrigatório específico para identificação das famílias e da comunidade quilombola, incluindo um Guia para Cadastramento destas.

Outro exemplo é a parceria MDS-FUNAI nas ações emergenciais e estruturantes de segurança alimentar junto aos índios Kaiowá-Guarani do Mato Grosso do Sul, onde mais de 8 mil famílias indígenas recebem regularmente cestas de alimentos mensais, além do fomento à produção sustentável para aquelas famílias que possuem terras agricultáveis.

Em todo o Brasil, foram distribuídas 215.818 cestas de alimentos para 46.000 famílias indígenas, em 2009. Quanto aos quilombolas, em 2009, foram atendidas 24.700 famílias com 93.500 cestas de alimentos (média de 4,6 cestas por família/ano). Nesse mesmo ano, foi também realizado ciclo de oficinas regionais para debater a Ação, além de uma Oficina Nacional. Representantes quilombolas estão participando ativamente desse processo.

³Dados do CadÚnico, novembro de 2009.

Em termos de fomento à produção agrofamiliar, cabe ressaltar que no PAA estão assegurados 32 milhões de reais que serão destinados a Povos e Comunidades Tradicionais, sendo 8 milhões por ano, no período que se estende entre 2008-2011, cuja execução de recurso está pactuada anualmente no Plano de Trabalho do Termo de Cooperação MDS/CONAB. Cabe também ressaltar, igualmente, que a SESAN lançou, em 2009, um edital específico para Povos e Comunidades Tradicionais. Ele conta com recursos da ordem de 5,4 milhões em apoio aos Projetos de Segurança Alimentar e Nutricionais para a produção sustentável destinada à subsistência.

Quanto às ações socioassistenciais, a ênfase recai na proteção social básica. Segundo levantamento do Censo CRAS 2008, 1.118 CRAS de 990 municípios atendem a povos e comunidades tradicionais. Destes, 867 CRAS de 764 municípios recebem cofinanciamento federal para o PAIF, o que corresponde a um investimento de R\$ 5.134.500,00 mensais e de R\$ 61.614.000,00 anuais (ação continuada).

Atualmente, 477 CRAS atendem comunidades quilombolas em 456 municípios. Nestes CRAS, o MDS recomenda o auxílio de um profissional de antropologia junto à equipe do PAIF que conheça as especificidades locais para a construção de uma metodologia que visa o fortalecimento da identidade cultural e tradições quilombolas.

Em relação aos demais segmentos sociais tradicionais, a maioria dos programas do MDS atende indiscriminadamente, ainda sem dados específicos, dentro da perspectiva de universalização de suas políticas.

OS CONSELHEIROS, O MDS E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Nos últimos anos houve grandes avanços em termos de inclusão sociopolítica de povos e comunidades tradicionais. Porém, os maiores desafios no que diz respeito às categorias identitárias tradicionais que integram a sociedade brasileira continuam: a necessidade em assegurar a universalização dos direitos individuais e coletivos e a implementação de recortes diferenciados nas políticas públicas adequadas às suas realidades. Por isso, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais vem lutando para transformar o Decreto nº 6.040, que contempla povos indígenas e comunidades quilombolas, em política de Estado.

A PNAS prega que “ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência”.

Considerando a diretriz de descentralização do Sistema Único de Assistência Social e a parti-

cipação popular nas políticas de proteção social não contributivas, torna-se absolutamente fundamental que os povos e comunidades tradicionais estejam representados nos espaços locais de controle social, para trazer para o debate seus modelos de organização social, as manifestações culturais, as formas de produzir e se relacionar com a natureza e seus modelos de gestão. Participando das esferas de fiscalização e acompanhamento das políticas sociais, os povos e comunidades tradicionais podem visibilizar as demandas específicas de seus grupos.

Essa percepção contribui para um dos aspectos fundamentais dos conselhos municipais de assistência social e das Instâncias e Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família: a representatividade. Os membros dos povos e comunidades tradicionais devem fazer parte dos espaços deliberativos e participativos de controle social, uma vez que são parte do público beneficiário das políticas públicas e parte da sociedade como um todo.

Sabe-se que, na realidade, são diversos os fatores que impedem que os povos e comunidades tradicionais acessem as políticas sociais: os processos históricos de exclusão supracitados, os conflitos territoriais, ambientais e fundiários, o desconhecimento do Estado em relação às demandas dos grupos e o desconhecimento desses grupos acerca de seus direitos e da lógica burocrática das instâncias governamentais. Esses aspectos também impedem que tais comunidades participem ativamente dos espaços de controle social.

Nesse sentido, todos os níveis de conselho de assistência social – nacional (CNAS), estaduais e municipais –, assim como as ICS, devem buscar incluir representantes dos povos e comunidades tradicionais entre seus representantes da sociedade civil, tornando esses espaços mais democráticos e fazendo com que eles espelhem as diversas realidades encontradas na sociedade brasileira.

PARA SABER MAIS SOBRE COMUNIDADES QUILOMBOLAS E POVOS INDÍGENAS, SUGERIMOS OS SEGUINTE SÍTIOS:

- Para Comunidades Quilombolas:

<<http://www.planalto.gov.br/seppir/>>

<<http://www.palmares.gov.br/>>

<<http://www.conaq.org.br/>>

<<http://www.cfh.ufsc.br/~nuer/>>

- Para Povos Indígenas:

<www.funai.gov.br>

<www.socioambiental.org.br>

<www.cti.org.br>

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALMEIDA, Alfredo W. B. Os Quilombos e as Novas Etnias In **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

COSTA FILHO, Aderval. Marco legal e áreas de atuação do Programa Brasil Quilombola In **Textos Subsidiários para o Programa BB Educar Quilombola**. Brasília: Mimeo/Fundação Banco do Brasil, 2009.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos In **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

TEXTO COMPLEMENTAR II
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL PELO MDS

1. INTRODUÇÃO

O presente suplemento, parte integrante do curso **Capacitação de Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Bolsa Família**, objetiva aproximar os participantes dos principais conceitos acerca da temática de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), além do conhecimento do funcionamento das políticas públicas de SAN implementadas em nosso país pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Em 2004, o Governo Federal criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio da fusão do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, à época, vinculada à Presidência da República. A partir de então, o MDS passou a coordenar todos os programas sociais existentes nas antigas estruturas de acordo com a orientação estratégica de construir políticas públicas de inclusão social para a superação da miséria e da fome em nosso país.

A missão do MDS é promover o desenvolvimento social e combater a fome visando a inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional, a transferência de renda e a assistência integral às famílias. Para tanto, articula diversos Programas e Projetos em parcerias realizadas nas três esferas de governo e sociedade civil, respeitando as especificidades regionais, culturais e a autonomia dos seres humanos. Além disso, o Ministério estimula a participação popular na construção e efetivação de suas políticas públicas.

Dentro de sua estrutura organizacional foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). De acordo com a Lei n. 10.869/2004 e com o art. 22 do Decreto n. 7.079, de 26 de janeiro de 2010, a SESAN tem as seguintes atribuições:

ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

<p>I - planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional;</p> <p>II - fomentar a execução de programas de segurança alimentar e nutricional, em parceria com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e com a sociedade civil;</p> <p>III - articular e integrar ações de segurança alimentar e de combate à fome nos Estados, Municípios e no Distrito Federal com a participação de organizações da sociedade civil integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e seus congêneres Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, em conformidade com as decisões emanadas da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;</p> <p>IV - prestar suporte técnico e assessoramento à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;</p> <p>V - apoiar a implementação do SISAN de forma coordenada com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;</p> <p>VI - apoiar a estruturação dos sistemas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, nos termos preconizados pela Lei n. <u>11.346</u>, de 15 de setembro de 2006;</p>	<p>VII - coordenar e secretariar o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consoante as disposições contidas no art. <u>19</u> da Lei n. <u>10.696</u>, de 2 de julho de 2003, e do Decreto n. <u>6.447</u>, de 7 de maio de 2008;</p> <p>VIII - planejar e acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional para a estruturação de sistemas públicos municipais e o ordenamento da produção, da circulação e do consumo alimentar na perspectiva da realização do direito humano à alimentação, nos termos da Lei n. <u>11.346</u>, de 2006;</p> <p>IX - planejar, acompanhar a execução e avaliar programas, projetos e ações de compras governamentais de alimentos da agricultura familiar para a distribuição às famílias em situação de insegurança alimentar, no âmbito de sua competência;</p> <p>X - subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de desempenho dos programas e projetos, desta área de atuação, para a realização do monitoramento e avaliação;</p> <p>XI - acompanhar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), interagindo com as diretrizes políticas por ele definidas e</p> <p>XII - manter estreita articulação com os demais programas de desenvolvimento social, com o objetivo de integrar interesses convergentes na área de segurança alimentar e nutricional.</p>
--	---

Na estrutura da SESAN existem três Departamentos responsáveis pelos programas e ações, atuando em parceria com governos estaduais, distrital e municipais, organizações sociais, além do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e suas respectivas representações nos Estados e Municípios. Os Departamentos que compõem a SESAN são: Departamento de Sistemas Descentralizados de SAN, Departamento de Apoio à Produção Familiar e ao Acesso à Alimentação e Departamento de Promoção da Alimentação Adequada.

Um aspecto importante da construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em nosso país é a intersetorialidade, o que significa que diversos setores como a assistência social, agricultura, educação, saúde, entre outros, desenvolvem programas e ações de SAN. A intersetorialidade é, portanto, um dos principais desafios para a gestão e o controle social das políticas de SAN, que devem ser pensadas, executadas e acompanhadas de forma articulada.

Outra característica importante do processo de construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil é a participação social, tanto na formulação quanto no controle social das diversas iniciativas, o que tem-se dado por meio das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). As diretrizes e principais estratégias que orientam as políticas de SAN vêm sendo amplamente debatidas com a sociedade civil por meio desses espaços de participação.

Como veremos mais adiante, serão tratadas nesta publicação apenas os programas e ações de SAN sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, que em alguns municípios são acompanhados pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, mas que na ausência destes conselhos – presentes apenas em 700 cidades brasileiras – tem seu controle social realizado nos conselhos de assistência social ou instância de controle social do Programa Bolsa Família.

2. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO UM DIREITO HUMANO

O reconhecimento da alimentação como um direito inalienável do ser humano é uma luta antiga em nosso país e no mundo. Diversos organismos internacionais, tais como a ONU, entendem que o acesso a alimentos de qualidade é condição básica para a sobrevivência dos seres humanos.

Um dos maiores lutadores para superação da fome em nosso país foi o Professor Josué de Castro¹. Para ele, a fome tinha algumas características que à sua época não eram levadas em consideração:

a) a fome é gerada predominantemente por escolhas sociais e suas principais causas não se explicam pela região em que ocorrem;

b) há produção de alimentos suficiente para acabar com a fome dos povos do mundo, sendo que não há escassez alguma na produção de alimentos;

c) a fome não é causada pela determinação geográfica dos países. O homem consegue superar as condições geográficas adversas (RODRIGUES, 2005, p. 30).

Outro lutador brasileiro contra a fome foi Herbert de Souza², o “Betinho”, que organizou na década de 1990 uma grande campanha nacional contra a fome no país envolvendo diversos grupos da sociedade no sentido de mobilizar recursos para a superação da fome.

Desde então vem crescendo o consenso na sociedade brasileira em torno da necessidade de enfrentamento da fome e da pobreza e o entendimento de que o poder público deve adotar as políticas e ações que se façam necessárias para garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

O Governo Federal vem respondendo a este desafio com responsabilidade e seriedade, na medida em que constrói políticas públicas nacionais para a promoção e garantia do direito humano à alimentação, que ganharam maior ênfase a partir de 2003, por meio da Estratégia Fome Zero, uma articulação entre diversos órgãos do Governo Federal no sentido de construir alternativas para a superação da fome. Grande parte destas ações é executada de forma descentralizada em Estados e Municípios. Também são muitas as iniciativas próprias dos entes federados, o que tem resultado nacionalmente em melhoras significativas dos indicadores de pobreza e vulnerabilidade alimentar.

MAS O QUE VEM A SER SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL?

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) adotado no Brasil e consagrado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, pode ser compreendido como a realização prática do direito de todos ao “acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

¹ Josué de Castro foi médico e uma das grandes referências mundiais para o combate à fome. Publicou inúmeras obras, sendo a de maior destaque: Geografia da Fome, de 1946.

² Betinho foi sociólogo e militante ativo em nosso país. Fundou na década de 1980 o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. Conheça mais aqui: <www.ibase.org.br>.

Esse conceito busca incorporar duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A primeira refere-se aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso aos alimentos) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde.

Mais recentemente outras dimensões vêm sendo associadas ao termo, dentre elas destaca-se a soberania alimentar, que trata do direito de todos os povos em decidir de forma autônoma suas políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos a fim de garantir o direito humano à alimentação adequada, com o devido respeito às suas culturas e métodos populares de produção dos alimentos. Para a construção de políticas públicas de SAN, é importante considerarmos o respeito à soberania alimentar, em especial os hábitos e costumes de produção e consumo de alimentos de nossos povos e comunidades tradicionais.

POR QUE A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL É UM DIREITO HUMANO?

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como requisito para a realização de outros direitos humanos.

Em 1966 foi efetivado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que determina obrigações legais aos Estados-Membros no que se refere à responsabilização em caso de violação aos direitos ali presentes. Tais direitos podem ser abrangidos nas seguintes temáticas: i) direitos dos povos indígenas e outras minorias, ii) meio ambiente, iii) desenvolvimento sustentável, iv) discriminação e desigualdades, v) questões de gênero, vi) situação agrária, vii) desenvolvimento econômico próprio, viii) trabalho e sindicalização, ix) previdência social, x) descanso e lazer, xi) família, xii) saúde, **xiii) alimentação e nutrição**, xiv) criança e adolescente, xv) educação, xvi) cultura, xvii) moradia e xviii) ciência e tecnologia.

Dessa forma, a primeira consideração de tratado internacional referente à alimentação e nutrição como um direito humano foi o PIDESC. Depois dele, outros tratados foram elaborados com essa preocupação, deixando claro não somente a importância, mas também a necessidade de se considerar a alimentação como um Direito inalienável do ser humano.

No Brasil, a primeira Lei nacional que trata da Segurança Alimentar e Nutricional é a **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei n. 11.346**, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006, que, dentre outras questões, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e

promove a garantia do direito humano à alimentação e nutricional como objetivo e meta da Política Nacional de SAN. A LOSAN nasceu como fruto de mobilização da sociedade civil, que há muito tempo atuava no país para a construção de um marco legal em SAN, e também como compromisso público do Governo Lula em construir em todo o território nacional políticas públicas que reconheçam os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Existem algumas questões relacionadas ao DHAA que precisam ser observadas para sua melhor compreensão e que devem ser consideradas como parâmetros para o acompanhamento e controle social das políticas públicas de SAN sob a ótica do direito humano à alimentação adequada.

a) Disponibilidade de alimentos

A disponibilidade de alimentos refere-se às condições para que as pessoas possam produzi-los ou possam consumi-los via mercado local. Em outras palavras, os alimentos precisam ser produzidos permanentemente para o autoconsumo ou para serem disponibilizados no mercado local. Em ambos os casos, outras questões, como acesso à renda e aos meios de produção dos alimentos, também são necessárias para a efetivação da disponibilidade.

b) Acessibilidade aos alimentos

A acessibilidade aos alimentos pressupõe o acesso aos recursos necessários para obtenção de alimentos para uma alimentação adequada com regularidade durante todo o ano e a todas as pessoas. A alimentação deve estar acessível a todos, inclusive àqueles com necessidades alimentares especiais, às pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, povos e comunidades tradicionais e ainda vítimas de calamidades públicas e desastres naturais.

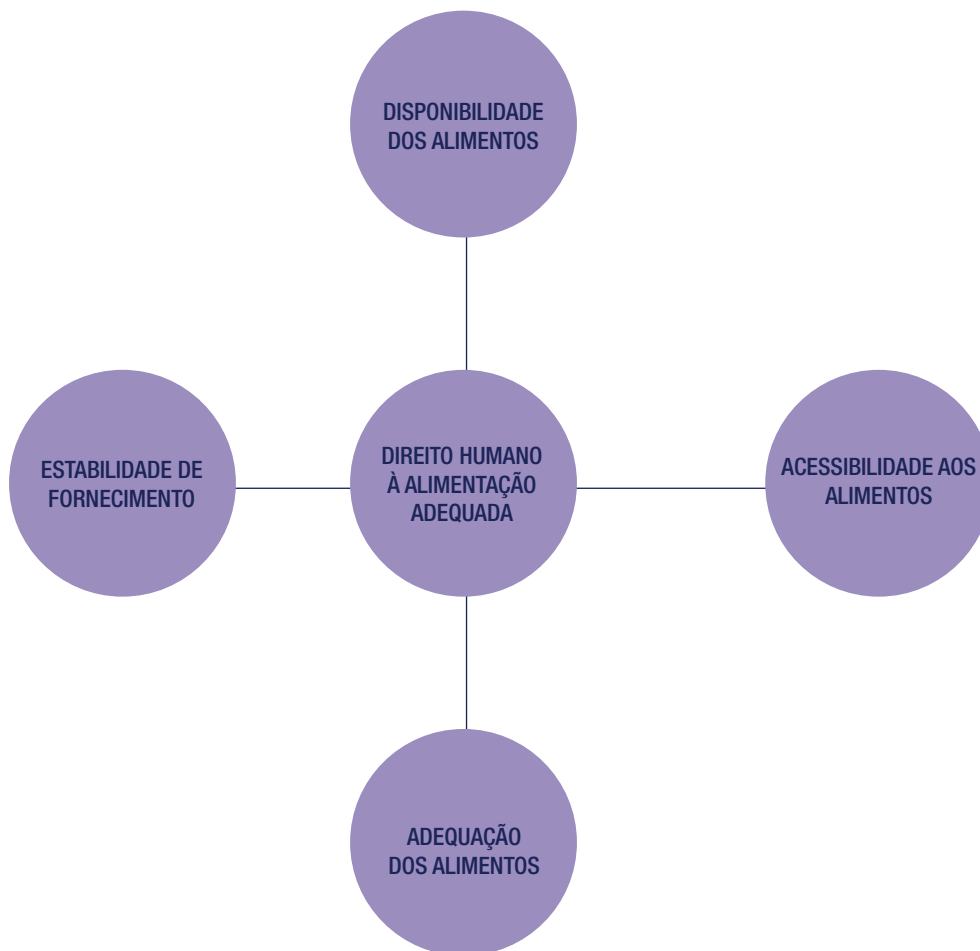
c) Adequação dos alimentos

Alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural, como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos (VALENTE et alli, 2007, p. 12). Além disso, os alimentos não devem conter substâncias adversas em níveis superiores àqueles estabelecidos por padrões internacionais e pela legislação nacional.

d) Estabilidade de fornecimento

A estabilidade de fornecimento refere-se à periodicidade da disponibilização de alimentos saudáveis para as pessoas. É importante que os alimentos sejam disponibilizados de forma regular e permanente, não apenas em momentos esporádicos.

A figura a seguir infere a relação dos conceitos mencionados acima com a consolidação do DHAA:



O DHAA ESTÁ NA CONSTITUIÇÃO!

O movimento nacional pela defesa da Segurança Alimentar e Nutricional sempre buscou a ampliação dos direitos ligados à alimentação. Desde sua criação, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) vem se esforçando para consolidar a SAN como política de Estado, independentemente dos governos que estejam no poder central.

Nesse sentido, e entendendo como estratégica a inclusão do DHAA na Constituição Federal, em março de 2009, o CONSEA protagonizou amplo processo de mobilização nacional para a aprovação no Congresso Nacional de uma emenda à Constituição (PEC-047/2003) que visava a inclusão da alimentação no rol dos direitos sociais impressos em nossa Carta Magna.

Em 4 de fevereiro de 2010 foi promulgada a Emenda Constitucional 64, que incluiu no texto constitucional – mais precisamente no artigo sexto, que elenca os direitos sociais – a alimentação. Segue abaixo a nova redação:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Dessa maneira, a nossa Constituição afirma que a alimentação é um Direito indissociável dos cidadãos brasileiros. Cabe a todos nós, governos, sociedade civil organizada, empresários, fazer com que o preceito constitucional se torne realidade.

O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN?

Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional são Programas, Projetos e Ações estruturadas construídos pelos governos em todas as esferas da Federação (federal, estadual, distrital e municipal) com vistas em efetivar no curto, médio e longo prazo o Direito Humano à Alimentação Adequada.

No Brasil existem diversas políticas públicas voltadas para a garantia do direito humano à alimentação. No âmbito do Governo Federal são vários os setores que desenvolvem programas com esta natureza, iniciativas governamentais que atuam desde a produção de alimentos até a garantia de assistência alimentar às famílias em situação de vulnerabilidade alimentar.

Dentre eles destacam-se o Programa Bolsa Família, a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, compostas por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos e o Programa Cisternas, todos, programas executados pelo MDS; o Programa de Aquisição de Alimentos, operado de forma integrada pelo MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar do MDA; o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Ministério da Saúde.

As políticas públicas de SAN buscam responder a sete diretrizes, inicialmente propostas na III Conferência Nacional de SAN, realizada em 2007, e posteriormente amadurecidas no âmbito do CONSEA. São elas:

I - promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada, mediante o enfrentamento das desigualdades, com prioridade para as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III - instituição de processos permanentes de produção de conhecimento, educação e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada;

IV - promoção, ênfase e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais;

V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;

VI - apoio a iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional;

VII - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente para atender às necessidades das populações urbanas e rurais, com prioridades para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

O QUE É O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL?

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela LOSAN, é um sistema em construção, que tem como objetivo promover, em todo o território nacional, o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor.

O SISAN é integrado por uma série de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à segurança alimentar e nutricional. Tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, monitoramento e avaliação da SAN no país. Seguem demonstrados na figura os integrantes do SISAN.



O quadro abaixo ilustra as atribuições de cada integrante no SISAN.

INSTÂNCIA	ATRIBUIÇÕES
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)	Responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do SISAN.
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	<ul style="list-style-type: none"> • convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; • propor ao Poder Executivo Federal, de acordo com os resultados da CNSAN, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; • articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; • definir, em regime de colaboração com a CAISAN, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas da Federação, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; • mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional.

<p>Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; • coordenar a execução da Política e do Plano; articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.
<p>Órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • participar das conferências e encaminhamento de proposições.
<p>Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • construir parcerias para o fortalecimento do SISAN.

Fonte: LOSAN, org. própria.

O SISAN é um sistema novo, ainda em fase de consolidação. Neste processo cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para integrar o SISAN, a reprodução dos componentes do sistema supracitados, em especial dos conselhos municipais, câmaras intersetoriais e planos municipais de SAN. Dessa forma, pretende-se assegurar condições para a construção dos pactos interfederativos e intersetoriais de SAN.

Um enorme desafio nesta construção, tanto do ponto de vista da gestão quanto de seu controle social, é o diálogo do SISAN com os demais sistemas de políticas públicas. O SISAN deve ser capaz de dialogar com todos, em especial com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS). Na prática isso significa que, para o devido planejamento e controle social das políticas de SAN, os planos municipais de assistência social e segurança alimentar e nutricional, bem como os respectivos conselhos e gestores públicos, devem atuar de forma intersetorial.

Encontra-se em fase de elaboração pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN), a partir das diretrizes e proposições emanadas da III Conferência Nacional de SAN e recomendações do CONSEA, da Política Nacional de SAN, projeto a partir do qual se pretende regulamentar a LOSAN, dispondo sobre sua gestão, financiamento, parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sistema de monitoramento e avaliação. Por meio desse marco regulatório, pretende-se definir as orientações necessárias para a descentralização do SISAN e a adesão formal dos estados e municípios ao Sistema Nacional.

3. A CONTRIBUIÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SESAN) PARA O FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN NO BRASIL

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desenvolve uma série de programas em todo o território nacional, a fim de contribuir para a realização do direito humano à alimentação. É responsável também pela Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de SAN, portanto, assume responsabilidades tanto no sentido da execução de programas e ações quanto na coordenação desta instância intersetorial responsável pela articulação, acompanhamento e monitoramento da Política Nacional de SAN.

Dentre os programas e ações da SESAN destacam-se aqueles que compõem a Rede de Equipamentos Públicos e Serviços de Alimentação e Nutrição (REDESAN), composta por Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas.

A REDESAN tem como objetivo principal a promoção do acesso a uma alimentação adequada para a população urbana em situação de insegurança alimentar, exerce ainda papel importante na estruturação de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de estratégias de integração com o PAA e a rede privada de produção e comercialização de alimentos. A rede de equipamentos é executada em parceria com Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O MDS repassa recursos suficientes para a implantação do equipamento, enquanto o ente federado parceiro se responsabiliza por sua manutenção.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar conta com recursos do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é executado em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Estados e Municípios e prevê a compra governamental de produtos alimentares diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, bem como de povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os alimentos adquiridos das famílias, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, segue, como doação para abastecimento da Rede de Proteção e Promoção Social, da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, da Rede Pública de Ensino e ainda para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS.

Os Estados e Municípios acessam o PAA por meio de editais públicos, enquanto a CONAB compra os alimentos diretamente de cooperativas, associações e organizações informais de

agricultores familiares e distribui diretamente para as entidades. Na operacionalização em parceria com Estados e Municípios, o MDS repassa recursos aos entes, especificamente para a aquisição de alimentos.

Desde 2003 a SESAN vem investindo em programas de acesso à água direcionados às famílias de mais baixa renda e dispersas nos territórios rurais, tendo como prioridade o semiárido brasileiro, são equipamentos de coleta de água da chuva desenvolvidos no âmbito da tecnologia social. Outro programa que visa assegurar o acesso à água é o Programa Segunda Água, que fomenta a implantação de tecnologias sociais de captação e armazenagem das águas pluviais, para viabilizar o cultivo de horta doméstica e a criação de pequenos animais de modo sustentável.

A seguir são descritas o conjunto de Programas desenvolvidos pela SESAN:

NOME DA POLÍTICA	RESTAURANTES POPULARES
Objetivo	Produzir e distribuir um mínimo de 1.000 refeições saudáveis ao dia, oferecidas a preços acessíveis à população, localizadas preferencialmente em grandes centros urbanos.
A quem se destina	Municípios com mais de 100 mil habitantes, sendo que o público beneficiário dos restaurantes são trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados, pessoas em situação de rua e famílias em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras, Governos Distrital e Estadual.
Contato:	(61) 3433-1395/ 3433-1399restaurantes.populares@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	COZINHAS COMUNITÁRIAS
Objetivo	Produzir e distribuir um mínimo de 100 refeições saudáveis ao dia, além de ser uma estratégia de inclusão social produtiva, de fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária.
A quem se destina	Pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, indicadas, preferencialmente, pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras, Governos Distrital e Estadual, prioritariamente os que possuem IDH baixo, municípios do semiárido e regiões metropolitanas.
Contato:	(61) 3433-1203/ 3433-1316cozinhas.comunitarias@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	BANCOS DE ALIMENTOS
Objetivo	Arrecadar alimentos por meio de doações via articulações com o setor alimentício (indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento e outros) e funcionar como central de abastecimentos do PAA.
A quem se destina	Famílias em vulnerabilidade alimentar atendidas pelas entidades beneficiadas pelas doações.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de Contratos de Repasse, convênios entre o MDS e Prefeituras para municípios com mais de 100.000 habitantes.
Contato:	(61) 3433-1204/ 3433-1176 bancos.alimentos@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)
Objetivo	Garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.
A quem se destina	Pequenos produtores familiares inseridos no PRONAF e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas e equipamentos de SAN.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras, Governos Distrital e Estadual ou diretamente com a CONAB.
Contato:	(61) 3433-1184/ 3433-1185/ 3433-1195paa@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	PROGRAMA DE FEIRAS POPULARES DA AGRICULTURA FAMILIAR
Objetivo	Disponibilizar recursos financeiros para aquisição de equipamentos, material de consumo e capacitação para implantação de Feiras de Agricultura Familiar envolvendo Associações de Produtores Rurais, Cooperativas, COMSEA's, Fóruns de Economia Solidária.
A quem se destina	Pequenos produtores familiares preferencialmente atendidos pelo PAA e PRONAF.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras, Governos Distrital e Estadual, prioritariamente municípios da região do semiárido brasileiro e de regiões metropolitanas.
Contato:	(61) 3433-1198 / 3433-1197feiras.populares@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	CENTROS DE APOIO À AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA
Objetivo	Espaços estruturados para a consolidação de um sistema público de promoção da agricultura urbana em regiões metropolitanas, por meio de Assistência Técnica aos Agricultores Familiares Urbanos e/ou Periurbanos; Formação de Gestores e Beneficiários da Política de Agricultura Urbana; Fomento a Empreendimentos Produtivos.
A quem se destina	Agricultores urbanos e periurbanos.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios direcionados a Universidades, Órgãos de Pesquisa e Assistência Técnica.
Contato:	(61) 3433-1198 / 3433-1420agricultura.urbana@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	PROGRAMA CISTERNAS
Objetivo	Construir unidades de captação de água das chuvas, com base em tecnologias sociais em pequenas propriedades rurais.
A quem se destina	Pequenos agricultores familiares do semiárido brasileiro com perfil de elegibilidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com renda familiar mensal de até meio salário mínimo per capita.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS e Prefeituras. O programa também é operado em parceria com a Articulação do Semiárido (ASA).
Contato:	(61) 3433-1182 / 3433-1180 / 3433-2013cisternas@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	SEGUNDA ÁGUA
Objetivo	Apoiar a implementação de tecnologias de baixo custo e de comprovada eficiência técnica que visam captar e aproveitar de maneira racional a pouca disponibilidade hídrica do semiárido. A ação amplia as condições de acesso à água para a pequena produção de autoconsumo e implementa estruturas descentralizadas de abastecimento aliada à capacitação e promoção de intercâmbios de experiências de manejo sustentável da água para produção de alimentos entre os próprios agricultores familiares, tais como: barragem subterrânea, caldeirão (tanque de pedra), barreiro trincheira (caxio), cisterna adaptada para a roça, bomba d'água popular e outras tecnologias apropriadas.
A quem se destina	Pequenos agricultores familiares do semiárido brasileiro com perfil de elegibilidade do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com renda familiar mensal de até meio salário mínimo per capita.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS e Prefeituras.
Contato:	(61) 3433-1182 / 3433-1180 / 3433-2013cisternas@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSAD)
Objetivo	Articular em territórios com baixo IDH atores sociais e políticos para a construção de políticas públicas de SAN vinculadas ao desenvolvimento local. Atualmente existem 40 CONSAD's em todo o país. Nesses territórios, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação de projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares, capazes de intervir na realidade socioterritorial, integrando políticas públicas, envolvendo atores sociais e gerando trabalho e renda.
A quem se destina	Atores sociais da SAN e população residente nas áreas de CONSAD.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras e Estados, prioritariamente para Pequenos municípios com baixo IDH e em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional.
Contato:	(61) 3433-1167 consad@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS (PARCERIA COM CONAB)
Objetivo	Atender, por meio da distribuição de cestas de alimentos, às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.
A quem se destina	A distribuição de alimentos é feita de acordo com a priorização a grupos quilombolas, famílias acampadas que aguardam o Programa de Reforma Agrária, comunidades de terreiros, indígenas, grupos atingidos por barragens e populações residentes em municípios vítimas de calamidades públicas, impossibilitadas de produzir ou adquirir alimentos.
Como acessar	As cestas são distribuídas por meio de indicação feita por entidades parceiras do MDS: Ouvidoria Agrária Nacional/Incra, Fundação Nacional de Saúde, Fundação Nacional do Índio, Fundação Cultural Palmares, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria Nacional de Defesa Civil e Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens.
Contato:	(61) 3433-1153 gruposvulneraveis@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	CARTEIRA INDÍGENA (REALIZADO EM PARCERIA COM O MMA)
Objetivo	Executar projetos estruturantes voltados para a segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento sustentável de comunidades indígenas, respeitando a autonomia das comunidades e suas identidades culturais. Os projetos podem ser elaborados para as seguintes áreas: práticas sustentáveis de produção de alimentos; práticas sustentáveis de produção, beneficiamento e comercialização da produção agroextrativista e do artesanato; revitalização de práticas e saberes tradicionais e apoio ao fortalecimento da capacidade técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas.
A quem se destina	Comunidades indígenas.
Como acessar	Associações indigenistas, Centros de Pesquisa apresentam propostas para captação de recursos que chegam a R\$ 50.000,00 por projeto.
Contato:	(61) 3433-1153 gruposvulneraveis@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL
Objetivo	Realizar ações de Educação Alimentar e Nutricional visando promover uma alimentação adequada e saudável no sentido de prazer cotidiano, de modo que estimule a autonomia do indivíduo e a mobilização social, valorize e respeite as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos sociais e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
A quem se destina	Famílias em situação de vulnerabilidade alimentar.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Prefeituras, Governos Distrital e Estadual.
Contato:	(61) 3433-1125 / 3433-1159educacaoalimentar@mds.gov.br

NOME DA POLÍTICA	APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISAN
Objetivo	Apoiar governos estaduais e seus CONSEAs no processo de implantação do SISAN e da instituição de seus marcos legais estaduais.
A quem se destina	Gestores públicos e conselheiros estaduais de SAN.
Como acessar	Por meio de editais para formalização de convênios entre o MDS, Governos Distrital e Estadual.
Contato:	(61) 3433-1175 / 3433-1122sisan@mds.gov.br

4. CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN: O QUE É E COMO SE FAZ

Nesta última seção, discutiremos sobre a importância do controle social das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país.

A consagração do Direito Humano à Alimentação Adequada será atingida com maior rapidez se toda a sociedade estiver atenta à utilização dos recursos públicos pelos governos para a SAN.

Para a construção de qualquer política pública, o Estado utiliza da arrecadação tributária para compor suas receitas. A utilização de tais recursos é fixada na chamada despesa pública. O instrumento de previsão de receitas e fixação de despesas consagrado na Constituição Federal de 1988 é o orçamento público. Por meio dele, qualquer cidadão, em qualquer lugar do país, poderá perceber onde, como, por quanto e quando serão aplicados os recursos públicos.

Compreender a importância de se controlar socialmente tais gastos é tarefa fundamental para que possamos consolidar o DHAA.

Existem algumas formas de controlar socialmente as políticas públicas de SAN em todo o território nacional. A seguir discutiremos as formas mais recorrentes:

a) Participação em Conselhos Setoriais

A participação popular nos Conselhos Setoriais é de suma importância para que os cidadãos possam efetivamente verificar se os recursos públicos estão sendo utilizados de maneira a possibilitar a consolidação do DHAA. Em nível nacional, temos uma instância de representação chamada Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) formada por 57 conselheiros (38 conselheiros da sociedade civil e 19 conselheiros representando Ministérios e outros órgãos federais), além de 23 observadores convidados. Em todos os Estados brasileiros existe uma instância similar ao do CONSEA. Nos Municípios, já se percebe a construção de conselhos específicos para a Segurança Alimentar e Nutricional: são aproximadamente 700 em todo o país. É de sublinhar que, nos Municípios onde não existe o Conselho Municipal de SAN, outros conselhos, como o de Assistência Social, de Saúde, ou de Agricultura, podem fazer a discussão de SAN.

b) Participação em Conferências Nacionais, Distritais, Estaduais e Municipais de SAN

A participação em Conferências de Políticas Públicas contribui para a reflexão crítica da política pública em questão (no caso SAN) e também para a discussão aprofundada sobre os conceitos, diretrizes, objetivos e metas a serem atingidos. Como já dissemos em outra oportunidade, foi justamente por meio de Conferências Nacionais que foram aprovadas as estratégias de elaboração da LOSAN e de inclusão da alimentação como Direito na Constituição Federal. Trata-se de espaços públicos não estatais de articulação, mediação, reflexão, proposição, avaliação de políticas públicas.

c) Participação em Fóruns populares de SAN

Outra forma importante de participação popular e controle social da política pública de SAN refere-se aos Fóruns Populares de SAN. Tais fóruns são espaços públicos de discussão e reflexão sobre a SAN em todo o país e principalmente sobre os avanços e limites da construção de políticas públicas de SAN. Nacionalmente podemos citar a experiência do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional³ (FBSAN), formado por entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, cidadãos e instituições que atuam na temática de SAN.

Cabe ainda afirmar que independentemente da participação nos espaços anteriormente citados, qualquer cidadão tem o Direito garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, de exigir a construção de políticas públicas de DHAA para qualquer governante. Essa conquista deve ser lembrada no cotidiano dos movimentos sociais, entidades da sociedade civil, partidos políticos, a fim de que se reduza cada vez mais a distância entre a vontade da consolidação do DHAA e a efetivação desse Direito.

d) Controle Social dos Programas da SESAN

No que se refere ao controle social, os programas da SESAN devem ser acompanhados a partir da ótica do direito humano à alimentação adequada, portanto, devem ser observados aspectos de disponibilidade, acessibilidade, adequação dos alimentos e estabilidade de fornecimento já descritos anteriormente. Por exemplo, no que se refere aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e às iniciativas de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos, é importante observar a qualidade e regularidade da alimentação servida e dos alimentos distribuídos e ainda se estão sendo levadas em consideração as necessidades alimentares especiais e a cultura alimentar local. Em relação às cisternas, cabe, por exemplo, acompanhar a participação dos beneficiários na fase de planejamento e construção destes equipamentos. No Programa de Aquisição de Alimentos, o papel das instâncias de controle social deve se dar prioritariamente na fase de seleção dos agricultores e dos equipamentos e entidades a serem beneficiadas com a doação de alimentos.

Os programas desenvolvidos pela SESAN foram concebidos para serem executados de forma integrada, o que significa, por exemplo, que os alimentos adquiridos no âmbito do PAA devem abastecer prioritariamente os equipamentos públicos, a fim de assegurar melhores condições de sustentabilidade a estes equipamentos e o estímulo à produção local dos pequenos agricultores familiares. Os Bancos de Alimentos, além de arrecadar alimentos por meio de doações, podem também funcionar como centrais de abastecimento do PAA. As ações de educação alimentar devem acontecer prioritariamente nos equipamentos de SAN.

³ Conheça o FBSAN: <www.fbsan.org.br>.

É importante também a integração das iniciativas de SAN com as iniciativas da assistência social e do Programa Bolsa Família. Estimula-se a utilização do CadÚnico para a identificação das famílias a serem beneficiadas pelos programas de SAN, e ainda a implantação de cozinhas comunitárias nos territórios dos CRAS, de modo que as famílias referenciadas e em situação de vulnerabilidade alimentar possam ser direcionadas a estes equipamentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Curso de Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Lex**: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Regimento Interno**. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2010.

_____. _____. **Decreto n. 7.079**, de 26 de janeiro de 2010. Altera a estrutura interna do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e dá outras providências. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2010.

_____. _____. **Programas**. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <www.planalto.gov.br/consea>. Acesso em: 24 mar. 2010.

_____. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Disponível em: <www.planalto.gov.br/consea>. Acesso em: 24 mar. 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <www.fbsan.org.br>. Acesso em: 26 mar. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISE SOCIAIS E ECONÔMICAS. Disponível em: <www.ibase.org.br>. Acesso em: 27 mar. 2010.

RODRIGUES, Nilson. **Almanaque histórico. Josué de Castro**: por um mundo sem fome. [S. l: s.n], 2005. 64 p.

VALENTE, Flávio L. S. (Org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. 272 p.

**LEGISLAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

LEGISLAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Resolução n. 130 de 15 de julho de 2005 - Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.

Resolução n. 7, de 10 de setembro de 2009, estabelece procedimentos necessários para a garantia da oferta prioritária de serviços socioassistenciais nos CRAS, às famílias do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil especialmente das que apresentam sinais de maior vulnerabilidade (PETI), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais.

Lei n. 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - dispõe sobre a assistência social e dá outras providências

Resolução n. 269, de 13 de dezembro - de 2006. Essa norma estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho do SUAS.

Resolução CNAS n. 109/2009, que define a tipificação dos serviços socioassistenciais;

Lei n. 9.604/1998 - Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995 - Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995 - Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Decreto nº 2.298, de 12 de agosto de 1997 - Acresce §2º ao art. 5º do Decreto n. 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de assistência Social, e dá outras providências.

Decreto n. 2.529, de 25 de março de 1998 - Dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, e sua respectiva prestação de contas, na forma estabelecida na Lei n. 9.604, de 5 de fevereiro de 1998.

Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998 - Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto no 3.613, de 27 de setembro de 2000 - Acrescenta dispositivo ao Decreto n. 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social.

Decreto nº 5.003, de 4 de março de 2004 - Dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e dá outras providências.

Decreto n. 6.307/2007 - Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Decreto n. 6.308/2007 - Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Decreto n. 6.214/2007 - Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

Decreto n. 1.605/1995 - regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social;

Decreto n. 5.085/2004 - define as ações continuadas de assistência social;

Resolução CNAS n. 145/2004 - aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS);

Resolução CNAS n. 130/2005 - aprova a NOB/SUAS;

Resolução CNAS n. 191/2005 - dispõe sobre entidades e organizações de assistência social;

Resolução CNAS n. 23/2006 - traz entendimento acerca de trabalhadores do setor;

Resolução CNAS n. 24/2006 - dispõe sobre representantes de usuários e de organização de usuários;

Resolução CNAS n. 212/2006 - propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social;

Resolução CNAS n. 237/2006 - aponta diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social;

Resolução CNAS n. 269/2006 - aprova a NOBRH/SUAS. Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Essa norma estabelece e consolida os principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho do SUAS.

Lei n. 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;

Lei Complementar n. 101/2000 - a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;

Lei n. 9.720, de 30.11.1998 - dispõe sobre a organização da Assistência Social;

Portaria 42/1999 da SOF/MPOG – atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam a lei 4320/64, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividades, operações especiais;

Portaria MDS n. 222/2008 - Dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social com os recursos originários do Piso Básico de Transição - PBT, estabelece o co-financiamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável - PBV,

Portaria 431/2008 - Dispõe sobre a expansão e alteração do co-financiamento federal dos serviços de Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

Acórdão n. 2.809/2009 - relatório da auditoria de natureza operacional. Avaliação da aplicação dos recursos federais transferidos pelo fundo nacional de assistência social - FNAS aos fundos municipais de assistência social. Análise do controle exercido sobre os órgãos, entidades e demais organizações responsáveis pela gestão desses recursos. Identificação de falhas e oportunidades de melhoria. Determinações. Recomendações. Autorização para realização de monitoramento. Ciência a diversos órgãos e entidades. Arquivamento

Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008 - Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

Lei n. 12.058, de 13 de outubro de 2009 - Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais; (PBF)

Lei n. 12.101 de 27 de novembro de 2009 - Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória n. 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Resolução CIT n. 07, de setembro de 2009 - estabelece procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, Peti, BPC e benefícios eventuais no âmbito do SUAS.

Resolução do CNAS Ação Civil Pública - Lei n. 7.347 de 24/7/85 nº24/2006 - que define a representação dos usuários no CNAS: Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Portaria MDS n. 288/2009 – Dispõe sobre a oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social com os recursos originários do Piso Básico de Transição -PBT, estabelece o co-financiamento dos serviços de proteção básica para idosos e/ou crianças de até seis anos e suas famílias por meio do Piso Básico Variável – PBV.

Portaria MDS n. 222/2008 - Dispõe sobre o co-financiamento Federal do Piso Fixo de Média Complexidade para a implantação de Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS e implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no âmbito da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

Instrução Normativa n. 3, publicada em 22 de setembro de 2005 - Estabelece e torna público os critérios para o processo seletivo de Organizações Não Governamentais, sem fins lucrativos, interessados em estabelecer Convênios de Cooperação Financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

EC – 64 - Aprovada e promulgada pelo congresso nacional no dia 4 de fevereiro de 2010, altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Lei nº 10.836/04 - Lei de criação do PBF, que estabelece, em seu Art. 9º que o controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal.

Decreto nº 5.209/04 - Decreto de regulamentação do PBF, que definiu a composição e as atribuições das Instâncias de Controle Social

Portaria GM/MDS n. 246/05 - Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

Instrução Normativa SENARC n. 01/05 - Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

Instrução Operacional SENARC/MDS n. 09/05 - Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.

Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS n. 01/06 - Divulga aos municípios orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

Instrução Operacional n. 15/06 - Divulga aos Estados e Municípios orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional SENARC/MDS n. 22/08 - Divulga procedimentos operacionais aos municípios para acesso à Central de Sistemas da Senarc.

Instrução Operacional SENARC/MDS n. 23/08 (reeditada em 19 de janeiro de 2009) - Divulga aos municípios orientações para a substituição de Prefeito, Prefeitura, Gestor Municipal e de Instância de Controle Social (ICS) do PBF e procedimentos para alteração de seus dados cadastrais, bem como os procedimentos para o Acesso Sistema de Gestão Integrada (SGI).

Lei n. 12.058/09. – Altera o art. 8º da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, com vistas a instituir o Índice de Gestão Descentralizada e defini-lo como critério para a transferência obrigatória de recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família.

