

Guias e Manuais

2010



Exercendo o

Controle Social

do Programa
Bolsa Família

Programa Bolsa Família

Ministério do Desenvolvimento Social
e Combate à Fome (MDS)

Exercendo o Controle Social do Programa Bolsa Família

Brasília / DF
2010

SUMÁRIO

Apresentação	5
1. O Programa Bolsa Família (PBF)	6
2. Participação e controle social do PBF	8
3. O papel do conselheiro no exercício do controle social do PBF	9
4. Compromissos da gestão do PBF com a Instância de Controle Social	10
5. Exercendo o Controle Social do PBF	11
5.1. Cadastro Único	11
5.2. Gestão de benefícios	12
5.3. Gestão das condicionalidades	12
5.4. Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias	13
5.5. Acompanhamento e fiscalização do PBF	14
5.6. Promoção da participação social	14
6. Canais de Informação	15
6.1. Página do Programa Bolsa Família	15
6.2. Sistemas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania	15
Anexo – Marco legal do controle social do PBF	16

APRESENTAÇÃO

Este material foi elaborado para oferecer informações sobre o papel e relevância do controle social, exercido como instrumento potencializador das ações do Programa Bolsa Família (PBF).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), quer assim contribuir para o fortalecimento do diálogo entre os atores envolvidos na gestão do PBF, uma vez que o sucesso do Programa está vinculado diretamente ao esforço e ao trabalho conjugado pela busca da inclusão social.

1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Presente em todos os municípios brasileiros, atende atualmente mais de 12 milhões de famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa.

O Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. 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 públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; promover a emancipação sustentada das famílias atendidas.

Para atingir estes objetivos, o Bolsa Família atua nas três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- 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 superem o ciclo da pobreza entre gerações;
- promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que promovam a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza pelos beneficiários do Bolsa Família. 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, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Para ser atendida pelo Bolsa Família, a família deve estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e ter renda mensal por pessoa (per capita) de até R\$ 140,00. Essas famílias podem receber um benefício financeiro que varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 de acordo com a quantidade de crianças e adolescentes na família e a presença de mulheres grávidas ou que estão amamentando.

As famílias atendidas pelo Bolsa Família devem cumprir as condicionalidades na área de Educação, Saúde e Assistência Social. O cumprimento desses compromissos garante a permanência da família no Programa. São condicionalidades do Bolsa Família:

CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA

Na educação	Garantir a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos Garantir a frequência escolar de 75% para jovens de 16 a 17 anos
Na saúde	Manter em dia o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento de crianças de até sete anos Realizar pré-natal das gestantes Acompanhar as mães que estão amamentando
Na assistência social	Garantir a frequência mínima de 85% das crianças e adolescentes de até 16 anos que foram retiradas do trabalho infantil nas atividades do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)

A gestão do Programa Bolsa Família é realizada de forma descentralizada e compartilhada, com a participação do governo federal e dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Cada esfera de governo atua como co-responsável pela sua implementação e execução.

No âmbito federal, o responsável pela gestão do Bolsa Família é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

Os estados possuem uma coordenação ou colegiado estadual intersetorial com representantes das áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Planejamento e Trabalho para apoiar os municípios e o governo federal no desenvolvimento das ações do PBF.

Nos municípios, o gestor municipal do PBF, designado pelo prefeito, é o responsável pela condução do Programa. A ele cabe administrar as atividades do Bolsa Família no município (cadastramento das famílias, gestão do Cadastro Único, gestão de benefícios, acompanhamento de condicionalidades em parceria com as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, acompanhamento das famílias mais vulneráveis, articulação com outros órgãos de governo e da sociedade civil para a implementação de ações complementares).

Para apoiar financeiramente os municípios e os estados na gestão do Programa Bolsa Família, o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD representa uma importante estratégia adotada para estimular os estados, municípios e Distrito Federal a investir na melhoria e qualidade da gestão do Programa. Os recursos transferidos devem ser utilizados para a realização das atividades relacionadas ao PBF, incluindo o apoio ao funcionamento da instância de controle social.

Os responsáveis pela gestão dos recursos do IGD devem anualmente prestar contas de sua aplicação perante o Fundo Municipal de Assistência Social. A prestação de contas deve ser apresentada ao Conselho Municipal de Assistência Social, enquanto responsável

pela aprovação da prestação de contas dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. Este processo não exclui, no entanto, a responsabilidade da Instância de Controle Social do PBF no acompanhamento do planejamento e da execução dos recursos do IGD, de forma a garantir a intersetorialidade das ações previstas e que os recursos despendidos contribuam, efetivamente, para a melhoria da gestão do PBF no município.

A gestão do PBF se fundamenta, ainda, na participação da sociedade civil por meio do controle social. Está prevista na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que rege o PBF a criação ou designação de uma instância de controle social responsável pelo acompanhamento das ações do Programa.

2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO PBF

O controle social é a participação da sociedade civil na gestão pública garantindo aos cidadãos espaços para influenciar na condução das políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade civil.

A participação e o controle social são dois princípios assegurados na gestão do PBF na Lei de criação do Programa, de forma a tornar possível que o poder público local e a sociedade civil trabalhem juntos na busca por soluções criativas e negociadas para a melhoria das condições de vida de milhões de pessoas. O controle social do Programa Bolsa Família é realizado pelas Instâncias de Controle Social (ICS). Cabe à ICS acompanhar a execução do Programa verificando se as famílias pobres estão devidamente cadastradas e se o benefício está chegando a essas famílias e se há oferta de serviços públicos de saúde, educação e assistência social para o atendimento dessas famílias. A ICS também tem o papel de estimular as atividades voltadas à emancipação das famílias beneficiárias e contribuir nas ações de fiscalização promovidas pelo MDS e pela Rede Pública de Fiscalização.

A ICS de cada município é instituída de duas formas:

- por meio da criação de um conselho específico para o exercício do controle social do PBF; ou
- por meio da atribuição das funções de controle social do PBF a um conselho já existente, como por exemplo o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, entre outros. (Neste caso, o regimento interno deste conselho é adaptado para incorporar as novas funções.)

CARACTERÍSTICAS DAS ICS

Permanência	O funcionamento da ICS deve ser contínuo, com procedimentos estabelecidos por meio de normas e regimentos para dar conhecimento à população de sua existência e atribuições.
Paridade	A ICS deve ser formada por igual quantidade de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil.
Representatividade	Os conselheiros devem representar a diversidade de instituições e órgãos existentes no município.
Intersetorialidade	Deve-se assegurar a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outros.
Autonomia	O funcionamento da ICS deve ser independente para impedir que suas ações sofram interferência de interesses particulares ou diferentes dos públicos.

Atenção: Para possibilitar a representação legítima da sociedade civil na ICS, é importante que o município realize consultas públicas junto a setores como:

- 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, associações de moradores e/ou de bairros e organizações não-governamentais;
- representantes de comunidades tradicionais, especialmente, indígenas, quilombolas e de populações específicas como moradores de rua, ribeirinhos, etc;
- representantes dos beneficiários do PBF, entre outros.

3 O PAPEL DO CONSELHEIRO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DO PBF

O Programa Bolsa Família visa promover condições mais dignas de vida à parcela da população brasileira tradicionalmente excluída, buscando a superação da situação de vulnerabilidade, a autonomia das famílias e a geração sustentável de renda. Os conselheiros da Instância de Controle Social são responsáveis por acompanhar a implantação e a execução do Programa, o que constitui um grande desafio.

Por este motivo, é importante que o conselheiro da Instância de Controle Social do PBF entenda e exerça efetivamente o seu papel. O conselheiro do PBF deve reconhecer e

valorizar a relevância de sua missão, sempre tendo em mente que a ICS é um espaço para a manifestação social e para o exercício da democracia.

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 geral, é esperado que os conselheiros governamentais sejam capazes de trazer, para os demais conselheiros, informações claras e atualizadas sobre as diretrizes do Programa. 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, movimentos sociais. Os conselheiros, sejam eles representantes da sociedade civil ou do governo, não devem defender interesses das entidades que representam.

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

Embora o conselheiro da ICS não possua vínculo funcional com a estrutura administrativa, suas atividades se assemelham à do serviço público. Por isso, os conselheiros são agentes públicos e seus atos devem ser orientados pelos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

4 COMPROMISSOS DA GESTÃO DO PBF COM A INSTANCIA DE CONTROLE SOCIAL

São compromissos das gestões municipais e estadual com a Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família:

- oferecer a infraestrutura necessária (espaço físico, equipamentos, material de expediente e outros) para o desenvolvimento das atividades da ICS;
- garantir o acesso às informações relativas ao PBF, uma vez que estas são fundamentais para o exercício das atribuições da Instância de Controle Social;
- divulgar a existência da ICS à população;
- providenciar o credenciamento da ICS junto à Caixa Econômica Federal para que os conselheiros tenham acesso ao Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec);
- articular espaço físico com condições adequadas para o funcionamento da ICS;
- desenvolver, juntamente com a ICS, mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do PBF;

- socializar informações acerca do funcionamento da administração pública com a ICS, com o objetivo de facilitar a compreensão sobre os programas e políticas públicas existentes;
- promover processos de capacitação para os conselheiros da ICS;
- 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 atualização das informações cadastrais da ICS junto ao MDS;
- fornecer informações sobre a gestão do PBF e outros serviços públicos ofertados pelo município, sempre que demandado pelo conselho.

5 EXERCENDO O CONTROLE SOCIAL DO PBF

Para desenvolver as suas atribuições de controle social, é fundamental que os conselheiros da Instância de Controle Social conheçam bem o Programa Bolsa Família: seus objetivos, as dimensões em que ele atua, os critérios para inclusão e permanência de famílias como beneficiárias, bem como os compromissos que elas assumem ao entrar no PBF. A seguir apresentaremos um breve panorama das atribuições das ICS no acompanhamento da gestão do PBF.

5.1. Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais é uma base de dados nacional com informações das famílias que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Criado para conhecer as famílias mais pobres do Brasil, o Cadastro Único permite saber onde vivem as famílias mais pobres, como são formadas, dentre outras. Com base nestas informações, o governo pode promover políticas direcionadas à melhoria da vida dessas famílias. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família são selecionadas no Cadastro Único. O município é a unidade federada responsável pelo cadastramento das famílias. O cadastro tem validade de dois anos. Após este período a família deve atualizar ou confirmar suas informações cadastrais.

As atribuições da ICS no acompanhamento do Cadastro Único são:

- Realizar 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;
- Avaliar as estratégias adotadas pelo município para a identificação, o mapeamento

e o cadastramento das famílias mais pobres, especialmente a realização de visitas domiciliares;

- Avaliar as estratégias de divulgação das ações de cadastramento;
- Identificar as situações de impedimento do cadastramento e procurar identificar junto ao poder público local o que pode ser feito para superar a dificuldade;
- Averiguar se os formulários do cadastro são mantidos em boas condições de manuseio e arquivo, pelo prazo mínimo de cinco anos, conforme prevê a legislação;
- Verificar periodicamente a quantidade de famílias cadastradas, considerando que o município pode, a qualquer tempo, incluir novas famílias no Cadastro Único, desde que elas se enquadrem no critério de renda;
- Avaliar as estratégias de atualização cadastral realizadas pelo município.

5.2. Gestão de benefícios

É o conjunto de processos e atividades que garantem a continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias do Programa. Compreende as atividades de bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento, suspensão e reversão de suspensão de benefícios, em conformidade com os dispositivos da legislação vigente.

As atribuições da ICS quanto à Gestão de Benefícios são:

- Identificar se existem famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único que ainda não foram beneficiadas pelo PBF;
- 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 bloqueio de benefício está sendo realizado corretamente, avaliando os motivos.

5.3 Gestão das condicionalidades

As condicionalidades são condição para que as famílias continuem a receber o benefício financeiro, mas representam também o compromisso do governo em assegurar o acesso dos beneficiários a tais políticas, promovendo a melhoria da situação de vida dessas pessoas. O acompanhamento das condicionalidades promove e amplia o acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social.

As atribuições da ICS quanto à gestão das condicionalidades envolvem:

- Trabalhar em parceria com os conselhos de saúde, educação e assistência social do município, para garantir que os serviços acompanhados por cada um deles 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 dos 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 a finalidade das condicionalidades, e para sensibilizar e mobilizar as famílias para o seu cumprimento.

5.4. Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias

Uma das dimensões em que o PBF atua é na articulação e promoção de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades das famílias visando, assim, potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades. O objetivo é promover a autonomia, sustentabilidade e emancipação econômica e social das famílias beneficiárias, para que no futuro não dependam da transferência de renda para ter uma vida digna.

As ações de promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias podem ser realizadas pelos governos federal, estaduais e municipais e mesmo por entidades da sociedade civil. A implementação dessas atividades deve considerar o perfil das famílias, suas vulnerabilidades, necessidades, bem como potencialidades econômicas e socioculturais específicas de cada localidade.

As atribuições da ICS quanto à articulação de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades das famílias compreendem:

- Estimular, no município, estado ou Distrito Federal, a oferta de políticas públicas que favoreçam a emancipação e sustentabilidade das famílias beneficiárias do PBF;
- Sensibilizar os beneficiários sobre a importância da participação nas oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo poder público;
- 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.

5.5. Acompanhamento e fiscalização do PBF

O PBF transfere renda diretamente 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. Para garantir o cumprimento desses objetivos, uma das premissas da gestão do Programa é a implementação de uma estratégia de fiscalização com vistas a promover efetividade e 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 do PBF composta pela Controladoria Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e os ministérios públicos Federal e estaduais. Esse processo conta ainda com a parceria das coordenações municipais e estaduais do PBF e das Instâncias de Controle Social.

As ICS 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 na garantia da transparência e correção de irregularidades na implementação do PBF.

São atribuições da ICS quanto o acompanhamento e fiscalização do PBF:

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

5.6. Promoção da participação social

As Instâncias de Controle Social do PBF são, por princípio, espaços de participação social. Por isso, devem permitir que todo cidadão contribua com propostas de mudanças nas questões que afetem a gestão do Programa.

Atribuições da ICS quanto à participação social:

- Estimular a participação comunitária no acompanhamento da execução do PBF;
- Contribuir para a formulação e disseminação de informações sobre o Programa à sociedade civil;
- Divulgar para a população a existência do conselho e a importância das ações que realiza.

6 CANAIS DE INFORMAÇÃO

6.1. Página do Programa Bolsa Família

www.mds.gov.br/bolsafamilia

Estão disponíveis na página do Bolsa Família:

- 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, publicações eletrônicas; apostilas e vídeos de capacitação;
- links específicos sobre cada componente de gestão do Programa, inclusive do Controle Social.

6.2. Sistemas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

A Central de Sistemas é um aplicativo desenvolvido pela Senarc que possibilita o acesso aos sistemas web utilizados pelos municípios na gestão do PBF. Atualmente, estão disponíveis na Central de Sistemas, o Sistema de Gestão Integrada (SGI), também conhecido como Sistema do Termo de Adesão que disponibiliza dados cadastrais de gestão em todo o país e o Sistema de Gestão de Condicionalidades (Sicon). Este sistema agrega todas as informações relativas às condicionalidades e ao acompanhamento familiar.

As Instâncias de Controle Social também podem acompanhar os processos de gestão de benefícios, por meio de um sistema informatizado, com acesso via internet, desenvolvido pela CAIXA: o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec).

Além disso está em fase de implementação o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), uma aplicação online que estará disponível no portal do MDS, com ferramentas aprimoradas para substituir alguns sistemas atuais, como a Central de Sistemas, o SGI (Sistema de Gestão Integrada) e o SASF (Sistema de Autorização e Solicitação de Formulários).

ANEXO - 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.
Lei nº 12.058/09	Consolida o IGD como instrumento para medir os resultados obtidos na gestão descentralizada do PBF e calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados.
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 municípios ao PBF, e estabeleceu a criação ou designação de Conselho como requisito para a formalização das ações de gestão local do Programa.
Instrução Normativa SENARC nº 01/05	Instrução que divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para a constituição da ICS e o desenvolvimento de suas atividades.

CONTATOS PARA MUNICÍPIOS E ESTADOS

Atendimento Bolsa Família: (61) 34331500
Central Bolsa Família (beneficiários): 0800 707 2003

E-MAIL: controlesocial@mds.gov.br

