



8. ASSISTÊNCIA SOCIAL

8.1 HISTÓRICO E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

A assistência social, como área de ação governamental, registra duas ações inaugurais no Brasil: a primeira em 1937 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, e, a segunda na década de 40 do século XX, com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social - LBA.

A partir de 1977, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a assistência social, então na condição de fundação pública, vinculou-se ao sistema de proteção social sem, contudo definir a unidade da política de assistência social no novo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a integrar o Sistema de Seguridade Social, como política pública não contributiva, ao lado da Saúde (não-contributiva) e da Previdência (contributiva), organizada com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação popular, conforme incisos I e II, do artigo 203, os quais transcrevemos a seguir

Art. 203, CF – As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes de assistência social;

II - participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Em seguida, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei Federal nº 8.742/93), veio regulamentar a assistência social, definindo uma estrutura descentralizada e democrática para a Política Nacional de Assistência Social, como segue: Fundos Públicos para financiamento das ações, Conselhos Municipais, do Distrito Federal, Estaduais e Nacional de Assistência Social que deliberam sobre as ações; e, Plano de Assistência Social elaborados pelas três esferas de Governo.

Os *princípios* que regem a assistência social estão definidos na LOAS, nos artigos 4º e 5º, a saber:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A **competência dos entes federados**, União, Estados e Municípios foi estabelecida na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nos artigos 12, 13 e 15, como segue:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art. 12 Compete à União:

I – responder pela concessão e manutenção de benefícios de prestação continuada definidos no art.203 da Constituição Federal;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

Art. 13 Compete aos Estados :

I - **destinar recursos financeiros aos Municípios**, a título de participação no custeio do pagamento dos **auxílios natalidade e funeral**, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - **atender, em conjunto com os Municípios**, às **ações assistenciais** de caráter de **emergência**.

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - **prestar os serviços assistenciais** cujos custos ou ausência de demanda municipal **justifiquem uma rede regional** de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. (grifos nossos)

Art. 15 Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistências de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

De acordo com a LOAS, os repasses dos recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, exigem o cumprimento das condições previstas no artigo 30, quais sejam:

Art. 30. 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 repasses transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social aos Estados, 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 de 1999. (parágrafo acrescentado pela Lei Federal nº 9.720/98) (grifos nossos)

Por fim, foram editadas as Normas Operacionais Básicas de Assistência Social - NOB de 1997, 1998 e 2005.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A NOB/97 conceituou o sistema descentralizado e participativo, propôs a criação de uma Comissão Tripartite, de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, e ainda criou dois níveis de gestão: 1. Estadual, aqui o Estado recebe os recursos federais do FNAS para o Fundo Estadual de Assistência Social, inclusive, para celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios que ainda não cumpriam os requisitos do artigo 30 da LOAS; 2. Municipal, os municípios receberiam recursos federais diretamente do FNAS para o Fundo Municipal de Assistência Social.

Em seguida, a Norma Operacional Básica de 1998 - NOB/98 veio diferenciar serviços, programas e projetos, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão dos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Tais espaços foram denominados de Comissão Intergestora Tripartite - CIT e Comissão Intergestora Bipartite - CIB, que passaram a ter caráter deliberativo, no âmbito operacional, na gestão da política assistencial.

Em 2005, é editada a NOB/SUAS que disciplinou a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a CF/88, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da PNAS/2004, sob a égide da construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, abordando, dentre outros aspectos: a divisão de competências e responsabilidade entre as esferas de governo, os tipos e níveis de gestão, a nova relação com as entidades e organizações governamentais ou não, os principais instrumentos de gestão a ser utilizados, e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

8.2 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS

O Sistema Único de Assistência Social - SUAS é um sistema público de caráter não contributivo, descentralizado e participativo que tem por *função a gestão da assistência social no campo da proteção social brasileira*, conforme a NOB/SUAS.

Implantado a partir de 2005, em todo o território nacional, o SUAS alterou sobretudo o modelo de gestão e a forma de financiamento da assistência social, estabelecendo um novo pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

São *princípios* organizativos do Sistema Único de Assistência Social, consoante a NOB/SUAS:

- **Direção da universalidade** do sistema por meio de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de Assistência Social de provisão partilhada entre os entes federativos; garantia de acesso aos direitos sócio-assistenciais a todos os que deles necessitarem; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social;
- **Descentralização** político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo;
- **Integração** de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social;
- **Comando único** por esfera da gestão, orientado pela PNAS/2004, devidamente aprovada pelo CNAS;
- **Referenciado por normas operacionais básicas** que estabeleçam padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico-operativo;
- **Sistema ascendente de planejamento** através de planos municipais, estaduais e federal de Assistência Social, que detalhem a aplicação da PNAS/2004 no âmbito do município, do Distrito Federal, do estado e da União, devidamente aprovados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- **Presença de espaços institucionais** de defesa socioassistencial para acolhida de manifestação de interesses dos usuários, ações de preservação de seus direitos e adoção de medidas e procedimentos nos casos de violação aos direitos socioassistenciais pela rede de serviços e atenções;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- **Presença de sistema de regulação social** das atividades públicas e privadas de assistência social, exercendo fiscalização e controle da adequação e qualidade das ações e das autorizações de funcionamento de organizações e de serviços socioassistenciais;
- **Sistema de gestão orçamentária** para sustentação da política de assistência social através do Orçamento Público, constituído de forma participativa, com provisão do custeio da rede socioassistencial para cada esfera de governo, a partir do cálculo dos custos dos serviços socioassistenciais por elemento de despesa necessário para manter metodologia em padrão adequado de qualidade e quantidade; transparência de prestação de contas; mecanismos de transparência direta do fundo; princípio de relação entre os entes federativos, e clara definição de fontes de financiamento;
- **Sistema de gestão de relações** interinstitucionais, intersecretariais, intermunicipais, metropolitanas, através de ações complementares, protocolos, convênios, fóruns de gestão, mecanismo de responsabilidade social, intercâmbio de práticas e de recursos;
- **Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social** através: a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de assistência social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetido a controle social, através de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços;
- **Sistema de gestão de pessoas** por meio, entre outros, da contínua capacitação de gestores e dos agentes operadores das ações de assistência social;
- **Articulação interinstitucional entre competências e ações entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde - SUS**, através da rede de serviços complementares para desenvolver ações de acolhida, cuidados e proteção como parte da política de proteção às vítimas de danos, drogadição, violência familiar e sexual, deficiência, fragilidades pessoais e problemas de saúde mental, abandono em qualquer momento do ciclo de vida, associados a vulnerabilidades pessoais, familiares e por ausência temporal ou permanente de autonomia em particular nas situações de drogadição, os drogaditos nas ruas;
- **Articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Nacional de Previdência Social** gerando os vínculos entre sistemas contributivos e não-contributivos;
- **Articulação interinstitucional de competências e ações complementares com o Sistema Nacional e Estadual de Justiça** para garantir proteção especial a crianças e adolescentes nas ruas, em abandono; com deficiência; sob decisão judicial de abrigamento pela necessidade de apartação provisória de pais e parentes, por ausência de condições familiares de guarda, aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes, para a aplicação de penas alternativas (prestação de serviços à comunidade) para adultos;
- **Articulação intersetorial de competências e ações entre o SUAS e o Sistema Educacional** por intermédio de serviços complementares e ações integradas para o desenvolvimento da autonomia do sujeito por meio de garantia e ampliação de escolaridade e formação para o trabalho.

O Sistema Único da Assistência Social promove um novo reordenamento da política de assistência social que passa a ser organizada por tipo de proteção social, hierarquizada em básica e especial, conforme a natureza da proteção social e por níveis de complexidade dos serviços da proteção especial - em média e alta..

Nesse contexto, o SUAS reorganiza serviços, programas, projetos e benefícios por níveis de proteção, em proteção social básica, voltada à *prevenção* das situações de riscos pessoal e social, e Proteção Social Especial, voltada à proteção de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, tendo por base o território, de acordo com sua complexidade, respeitada a diversidade regional e local

Quanto à gestão do Sistema Único de Assistência Social, a NOB/SUAS estabelece que este sistema comporta quatro *tipos de gestão*: da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Abordaremos aqui, a gestão dos Municípios e dos Estados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No tocante à **gestão dos Municípios**, estão previstos ainda *três níveis de habilitação*, de acordo com a capacidade de gestão e de executar e co-financiar os serviços da assistência social de cada município, a saber: *Inicial, Básica e Plena*. Para cada um desses níveis, a NOB/SUAS estabelece responsabilidades, requisitos e incentivos, como segue:

- **Inicial**

Este nível de gestão exige os seguintes *requisitos*:

- a) atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98;
- b) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica.

São *responsabilidades* da Gestão Inicial:

- a) municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação;
- b) inserir no Cadastro único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei Federal 10.836/04);
- c) preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas.

Para os municípios habilitados na Gestão Inicial são oferecidos os seguintes **incentivos**:

- a) receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta norma;
- b) receber o Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item “ Critério de Transferência” da NOB SUAS/2005.

- **Básica**

Nível onde o município *assume a gestão da proteção social básica* na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Por isso, tem que se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários dos Benefícios de Prestação Continuada - BPC e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território.

Este nível de gestão exige os seguintes *requisitos*:

- a) atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98;
- b) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como Unidade Orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica;
- c) estruturar *Centros de Referência da Assistência Social – CRAS* de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado, conforme critério abaixo:
 - Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas.
 - Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas.
 - Médio Porte - mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
 - Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
 - Metrôpoles - mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
- d) manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;
- e) apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ao artigo 24 da LOAS;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- f) garantir a prioridade de acesso aos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei Federal nº 10.836/04;
- g) realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social;
- h) os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) devem estar em pleno funcionamento;
- i) ter, como, responsável, na secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior, sendo que, para os municípios pequenos, portes I e II, o profissional poderá ser com o órgão gestor superior.

São *responsabilidades* de Gestão Básica:

- a) alimentar e manter atualizada as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- b) inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04);
- c) participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- d) participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigirem e justificarem, visando assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e/ou alta complexidade;
- e) instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004;
- f) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- g) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS – WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;
- h) elaborar Relatório de Gestão.

Para os municípios habilitados na Gestão Básica são oferecidos os seguintes *incentivos*:

- a) receber o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição, definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de qualidade, tendo em vista as diretrizes definidas em âmbito nacional;
- b) receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios na NOB SUAS/2005;
- c) receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e o Piso de Alta Complexidade I;
- d) proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiências, candidatas ao benefício, mediante realização de avaliação social de ambos os segmentos e encaminhamento em seguida ao INSS;
- e) receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC;
- f) participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União.

- **Plena**

Nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou diretamente aos usuários, ou ainda as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEAS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Este nível de gestão exige os seguintes *requisitos*:

- a)** atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98;
- b)** alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como unidade orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica e Especial e as provisões de benefícios eventuais;
- c)** estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado, conforme critérios abaixo:
 - Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas.
 - Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas.
 - Médio Porte - mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
 - Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
 - Metrôpoles - mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.
- d)** estruturar Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior;
- e)** manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;
- f)** apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS;
- g)** realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme lei 8.666/93);
- h)** cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos;
- i)** garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica e/ou especial, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda instituído pela Lei nº 10.836/04;
- j)** instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;
- k)** declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS;
- l)** os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) devem estar em pleno funcionamento;
- m)** ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS profissional de nível superior;
- n)** que o gestor do fundo seja nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres;
- o)** elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da assistência social.

São responsabilidades de Gestão Plena:

- a)** identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- b)** ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência de Assistência Social, voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família (Lei Federal 10.836/04);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- c) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- d) inserir no cadastro Único as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04);
- e) participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- f) executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social;
- g) instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da assistência social por nível de proteção básica e especial em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;
- h) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;
- i) implantar, em consonância com a União e Estados, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de assistência social;
- j) prestar os serviços de proteção social especial. No caso de municípios de pequeno porte I e pequeno porte II e municípios de médio porte, os serviços poderão ser ofertados de forma regionalizada com co-financiamento dos mesmos;
- k) estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial.

Para os municípios habilitados na Gestão Plena são oferecidos os seguintes *incentivos*:

- a) receber os Pisos de Proteção Social estabelecidos nesta Norma, definindo a rede prestadora de serviços e respectivo custeio, obedecidos os critérios de qualidade, que serão definidos em norma de serviços;
- b) receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos na NOB SUAS/2005;
- c) receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I;
- d) participar da partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva;
- e) proceder à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC, consistindo em: realização de avaliação social de ambos os segmentos, podendo, ainda, mediante a avaliação das condições do município, realizar a aferição de renda, análise e processamento de requerimento, encaminhando em seguida ao INSS;
- f) celebrar ajuste com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC;
- g) participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelos Estados e União.

Observa-se que, em todos os níveis de habilitação dos municípios, é exigido o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 30, da LOAS e seu parágrafo único, quais sejam: a efetiva instituição e funcionamento do Fundo de Assistência Social, do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, Plano de Assistência Social, e ainda comprovação orçamentária de recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos.

Quanto à **Gestão dos Estados**, as responsabilidades, requisitos e incentivos previstos na NOB/SUAS, são os que se seguem:

Responsabilidades

- a) cumprir as competências definidas no artigo 13 da LOAS;
- b) organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- c)** prestar apoio técnico aos municípios na estruturação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- d)** coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação;
- e)** estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestora Bipartite – CIB, com profissional de nível superior;
- f)** estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social, com, no mínimo, um profissional de nível superior;
- g)** co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;
- h)** prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS;
- i)** gerir os recursos federais e estaduais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não habilitados aos níveis de gestão propostos por esta norma;
- j)** definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação à rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional;
- k)** instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações de assistência social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validados pelo sistema federal;
- l)** coordenar, regular e co-financiar a estruturação de ações pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários;
- m)** alimentar e manter atualizado as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- n)** promover a implantação e co-financiar consórcios públicos, e, ou ações regionalizadas de proteção especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo do atendimento dos usuários;
- o)** analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidade de Referência Regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no Estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos;
- p)** realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito de elaboração do Plano Estadual de Assistência Social a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme Lei nº 8.666/93);
- q)** elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humano, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de assistência social;
- r)** propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais;
- s)** coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- t)** identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- u)** definir os parâmetros para as ações de proteção social básica e especial;
- v)** preencher o Plano Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão como prestação de contas dos municípios não-habilitados;
- y)** co-financiar no âmbito estadual o pagamento dos benefícios eventuais.

Requisitos:

- a)** atender aos requisitos previstos no art. 30, e seu parágrafo único da LOAS, acrescido pela Lei 9.720/98;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- b)** alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo Estadual da Assistência Social para co-financiamento;
- c)** elaborar Relatório Anual do cumprimento do Plano Estadual de Assistência Social, contemplando os pactos para aprimoramento da Gestão, submetendo-o à aprovação pelo CEAS;
- d)** comprovar capacidade de gestão, conforme o item “instrumentos de comprovação”;
- e)** celebrar pactos de aprimoramento da gestão, com previsão de instrumentos próprio de comprovação de seu cumprimento que, juntamente com os demais requisitos, definirão a continuidade ou não da aplicação dos incentivos previstos para essa esfera nesta Norma.

Por fim, aos Estados são oferecidos os seguintes *incentivos*:

- a)** receber recursos da União para construção e, ou, implantação da Unidade de Referência Regional de média e, ou, de alta complexidade;
- b)** receber recursos da União para projetos de inclusão produtiva de abrangência e desenvolvimento regional;
- c)** receber apoio técnico e recursos da União para fortalecimento da capacidade de gestão (para realização de campanhas, aquisição de material informativo, computadores, desenvolvimento de sistemas, entre outros);
- d)** receber recursos federais para coordenação e execução de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- e)** receber apoio técnico e recursos da União para implantação do Sistema Estadual de Assistência Social;
- f)** receber apoio técnico e recursos da União para instalação e operação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação;
- g)** participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pela União.

8.3 A PROTEÇÃO SOCIAL

Desde a Constituição Federal de 1988, a assistência social situa-se ao lado da saúde e previdência social, como política pública integrante da seguridade social. Assim como a saúde, a assistência social independe da contribuição prévia do cidadão, ocupando-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em situação de risco e prevenir a incidência de agravos à vida face às situações de vulnerabilidade.

A proteção social da assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS).

São *princípios* da proteção social, consoante a NOB/SUAS:

- a matricialidade sociofamiliar;
- territorialização;
- proteção pró-ativa;
- integração à seguridade social;
- integração às políticas sociais e econômicas.

De acordo com a NOB/SUAS, a proteção social tem por *garantias*:

- a segurança de acolhida;
- a segurança social de renda;
- a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social;
- a segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social;
- a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O princípio de *matricialidade sociofamiliar* significa que:

- a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social;
- a defesa do direito à convivência familiar, na proteção de Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero;
- a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência;
- o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe as responsabilidades públicas de proteção social para com os indivíduos e a sociedade.

O princípio da *territorialização* significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. Este princípio possibilita orientar a proteção social de Assistência Social:

- na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade;
- na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social;
- no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

O princípio de *proteção pro-ativa* se dá principalmente no campo da proteção social básica na condição de conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e de danos materiais.

O princípio de *integração à Seguridade Social* reafirma que a rede de proteção social brasileira compõe-se da previdência social, da saúde e da Assistência Social, que devem manter entre si relações de relações de completude e integração, com a análise da incidência de riscos sociais à população brasileira.

O princípio de *integração às políticas sociais e econômicas* refere-se à dinâmica e à gestão da Assistência Social, na medida em que grande parte das vulnerabilidades e dos riscos se concentra no âmbito social e no econômico, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial.

A *segurança de acolhida* é provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especializa, a qual supõe ações de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência – alojamentos, vagas de albergagem e abrigos.

A *segurança social de renda*, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas - auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contratos de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadão não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A *segurança de convívio* exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:

- construção (restauração e fortalecimento de laços de pertencimento (de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários);
- exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

A *segurança de desenvolvimento de autonomia* exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A *segurança de apoio e auxílio*, quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

Importante realçar que a proteção social foi hierarquizada em **básica e especial**. Enquanto, a proteção especial exige atenção em serviços ou centros especializados, a proteção básica tem no Centro de Referência da Assistência Social – CRAS o instrumento social público que objetiva garantir atenção integral às famílias em determinado território.

Outros aspectos relevantes acerca da proteção social básica e especial, tratados na Política Nacional de Assistência Social de 2004-PNAS/2004, na NOB/SUAS e em publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate, serão abordados em itens específicos a seguir.

8.3.1 Básica

A proteção social básica é a modalidade de atendimento assistencial que tem por objetivo contribuir para *prevenção das situações de risco* por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Seus programas, projetos, serviços e benefícios (tanto de prestação continuada - BPC como os eventuais) destinam-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras).

Os serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, superar as condições de vulnerabilidade e prevenir as situações que indicam risco potencial, e ainda se articular com os serviços da proteção especial.

São considerados *serviços da proteção básica* aqueles que potencializam a *família como unidade de referência*, fortalecendo seus vínculos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a integração ao mercado de trabalho, são exemplos: o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), os Centros de Convivência para Idosos.

Os serviços da proteção básica serão organizados e coordenados pelos *Centros de Referência da Assistência Social - CRAS*, localizada em área de vulnerabilidade social e territorializados de acordo com o porte dos municípios, podendo cada centro ser responsável pela *proteção de até 5.000 famílias*.

O CRAS é a unidade pública estatal que atua com os indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o fortalecimento do convívio sócio – familiar e comunitário. Nesse sentido, o CRAS é um equipamento onde são necessariamente ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família e onde podem ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios da proteção básica, além de garantir informação e orientação à população acerca da rede de serviços socioassistenciais existentes na área do CRAS.

De acordo com as Orientações Técnicas para o CRAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de Junho de 2006, os *serviços, programa e projetos que podem ser realizados no CRAS* ou que estão *referenciados no território de abrangência* são os que seguem:

- *Serviços*
 - Socioeducativo geracionais, intergeracionais e com famílias;
 - Sócio – comunitário;
 - Reabilitação na Comunidade;
 - Outros.
- *Benefícios*
 - Transferência de renda (Bolsa Família);
 - Transferência de renda (outros);
 - Benefícios de Prestação Continuada;
 - Benefícios Eventuais – assistência em espécie ou material;
 - Outros.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- *Programas e Projetos*

Capacitação e promoção da inserção produtiva;

Promoção da inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF e no Benefício de Prestação Continuada;

Projetos e Programas de Enfrentamento à Pobreza;

Projetos e Programas de Enfrentamento à Fome;

Grupos de Produção e Economia Solidária;

Geração de Trabalho e Renda;

Outros.

É oportuno informar que, os serviços da proteção básica podem ser executados, de forma direta, no próprio CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta, nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS, neste caso, sob a sua coordenação.

8.3.2 Especial

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada às famílias e indivíduos que se encontram em *situação de risco pessoal e social*, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio - educativas, situação de rua, de trabalho infantil, entre outras.

A ênfase da proteção especial deve priorizar a *reestruturação dos serviços de abrigamento* dos indivíduos que, por uma série de fatores, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias, para as novas modalidades de atendimento. A história dos abrigos e asilos é antiga no Brasil. A colocação de crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos em instituições para protegê-los ou afastá-los do convívio social e familiar foi, durante muito tempo, materializada em grandes instituições de longa permanência, ou seja, espaços que atendiam a um grande número de pessoas, que lá permaneciam por longo período – às vezes a vida toda.

Os serviços da proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma *gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo*. Tais serviços caracterizam-se por *níveis de complexidade*, hierarquizados de acordo com a especialização exigida na ação e se distinguem respectivamente, entre serviços de proteção social especial *de média e de alta complexidade*.

São serviços de *média complexidade* aqueles que oferecem atendimento às famílias indivíduos com seus direitos violados, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Nesse sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado, tais como: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que exige uma estrutura técnica e operacional maior do que na proteção básica, com atendimento individualizado e monitoramento sistemático, o Programa Sentinela, que combate a exploração e o abuso sexual de crianças e adolescentes.

A proteção especial de média complexidade envolve também o *Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS*, responsável pela orientação e apoio especializados e continuados de assistência social aos indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas sem rompimento de vínculos. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos.

Os serviços de *alta complexidade* são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com grave violação de seus direitos, sem vínculos familiares e comunitários, que se encontram sem referência, e/ou, em situação de ameaça, necessitando de ações protetivas fora de seu núcleo familiar ou comunitário. São exemplos os Abrigos e Albergues, a Casa Lar, a Casa de Passagem.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

8.4 GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PERNAMBUCO

8.4.1 Níveis de Gestão dos Municípios do Estado

De acordo com os níveis de habilitação previstos para gestão municipal, na NOB SUAS, todos municípios do Estado de Pernambuco, foram habilitados pela Comissão Intergestora Bipartite – CIB, dos quais: 07 na Gestão Inicial, 172 na Gestão Básica e 05 em Gestão Plena, a saber:

Posição dos Municípios quanto ao Nível de Gestão da Assistência Social

Gestão Inicial	Gestão Básica			Gestão Plena	
Calumbi	Abreu e Lima	Caruaru	Jurema	Santa Maria do	Garanhuns
Jatobá	Afogados da	Casinhas	Lagoa do Carro	Cambucá	Jaboatão
Machados	Inagazeira	Catende	Lagoa do Itaenga	Santa	Petrolina
Poção	Afrânio	Cedro	Lagoa do Ouro	Terezinha	Recife
Taquaritinga do	Agrestina	Chã de Alegria	Lagoa dos Gatos	São Benedito	Salgueiro
Norte	Água Preta	Chã Grande	Lagoa Grande	São Bento do	
Vertentes do	Águas Belas	Condado	Lajedo	Una	
Lério	Alagoinha	Correntes	Limoeiro	São Caetano	
Vertentes	Aliança	Cortês	Macaparana	São João	
	Altinho	Cumaru	Manari	São Joaquim	
	Amaraji	Cupira	Maraial	do Monte	
	Angelim	Custódia	Mirandiba	São José da	
	Araçoiaba	Dormentes	Moreilândia	Coroa Grande	
	Araripina	Escada	Moreno	São José do	
	Arcoverde	Exu	Nazaré da Mata	Belmonte	
	Barra de	Feira Nova	Olinda	São José do	
	Guabiraba	Ferreiros	Orobó	Egito	
	Barreiros	Flores	Orocó	São Lourenço	
	Belém de	Floresta	Ouricuri	da Mata	
	Maria	Frei	Palmares	São Vicente	
	Belém de São	Miguelinho	Palmeirina	Ferrer	
	Francisco	Gameleira	Panelas	Serra Talhada	
	Belo Jardim	Glória do	Paranatama	Serrita	
	Betânia	Goitá	Parnamirim	Sertânia	
	Bezerras	Goiana	Passira	Sirinhaém	
	Bodocó	Granito	Paudalho	Solidão	
	Bom Conselho	Gravatá	Paulista	Surubim	
	Bom Jardim	Iati	Pedra	Tabira	
	Bonito	Ibimirim	Pesqueira	Tacaimbó	
	Brejão	Ibirajuba	Petrolândia	Tacaratu	
	Brejinho	Igarassu	Pombos	Tamandaré	
	Brejo da	Iguaraci	Primavera	Terezinha	
	Madre de Deus	Inajá	Quipapá	Terra Nova	
	Buenos Aires	Ingazeira	Quixaba	Timbaúba	
	Buíque	Ipojuca	Riacho das	Totirama,	
	Cabo	Ipubi	Almas	Tracunhaém	
	Cabrobó	Itacuruba	Ribeirão	Trindade	
	Cachoeirinha	Itaíba	Rio Formoso	Triunfo	
	Caetés	Itamaracá	Sairé	Tupanatinga	
	Calçado	Itambé	Salgadinho	Tuparetama	
	Camaragibe	Itapetim	Saloá	Venturosa	
	Camocim de	Itapissuma	Sanharó	Verdejante	
	São Félix	Itaquitinga	Santa Cruz	Vicência	
	Camutanga	Jaqueira	Santa Cruz da	Vitória de	
	Canhotiho	Jataúba	Baixa Verde	Santo Antônio	
	Capoeiras	João Alfredo	Santa Cruz do	Xexéu	
	Carnaíba	Joaquim	Capibaribe		
	Carnaubeira da	Nabuco	Santa Filomena		
	Penha	Jucati	Santa Maria da		
	Carpina	Jupi	Boa Vista		

Fonte: Secretaria Técnica da CIB - Comissão Intergestora Bipartite



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

8.4.2. Plano Estadual de Assistência Social

O Plano Estadual de Assistência Social se constitui em ferramenta de planejamento estratégico, com vigência plurianual, elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social do Estado, na época, a Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais, atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, composto por um conjunto de ações em desenvolvimento e/ou em fase de implantação para um período de 4 anos, que visam atender às demandas de todo o Estado de Pernambuco.

A elaboração do atual Plano de Assistência Social do Estado de Pernambuco, vigência 2004 a 2007, utilizou como base de apoio, os planos Municipais de Assistência Social de 178 (cento e setenta e oito) municípios, correspondente a 97% dos municípios do Estado, dentre esses planos, 105 (cento e cinco) haviam sido aprovados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social e 73 ficaram sem aprovação.

Como resultado da consolidação dos planos municipais e, em atendimento às prioridades da política Estadual de Assistência Social, o Plano Estadual de Assistência Social compreendeu, inicialmente, os seguintes programas, ações, projetos, serviços e benefícios de assistência social:

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- Projeto Agente Jovem – Egressos do PETI.
- Projeto de Geração de Renda para as Famílias do PETI – PROGERA.
- Projeto de Desenvolvimento Social do Alvorada – PRODESA.
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.
- Programa Sentinela.
- Centro da Juventude.
- Programa de Atendimento Integral às Famílias - PAIF.
- Serviços Assistenciais de Ação Continuada.
- Programa de Atenção à Criança de 0 a 6 anos – PAC.
- Apoio Sócio Educativo às Famílias- ASEF.
- Abrigo.
- Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa.
- Ações de Justiça e Cidadania.
- Programa de Revisão dos Benefícios de Prestação Continuada.
- Apoio à Gestão da Política de Assistência Social e das Políticas Setoriais.
- Capacitação, Monitoramento e Avaliação.

Posteriormente, foram inseridos, no Plano Estadual de Assistência Social – 2004/2007, os seguintes programas: 0192 - Ações Comunitárias do Estado, 0206 - Enfrentamento à Exclusão Social, e 0216 - Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Plano Estadual de Assistência Social – 2004/2007, ao contemplar as propostas contidas nos planos municipais, estabeleceu ainda as seguintes *diretrizes*:

- Implantar, Implementar e Consolidar a Política de Assistência Social, de forma descentralizada através dos Conselhos, Planos e Fundos.
- Desenvolver programas e serviços com foco central na família.
- Implantar, implementar e expandir os programas voltados às crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal.
- Implantar, implementar e expandir os programas voltados às crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal.
- Fortalecer e ampliar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Priorizar o combate ao Abuso e Exploração Social de Crianças e Adolescentes.
- Promover a reinserção social produtiva população carcerária dos ex-presidiários e usuários de drogas.
- Descentralizar e fortalecer os programas de geração e distribuição de renda.
- Promover e implementar programas de valorização, integração e inclusão social do idoso e da pessoa portadora de deficiência.
- Estimular estudos e pesquisas na área de direitos humanos e de assistência social.
- As estratégias para o desenvolvimento das ações foram estabelecidas com base nos seguintes eixos:
 - Ampla divulgação dos benefícios e serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos disponíveis e dos critérios para sua distribuição.
 - Gestão participativa.
 - Fortalecimento do Conselho Estadual de Assistência Social e dos Conselhos Municipais como instrumentos de controles social das ações de Assistência Social do Estado.
 - Adoção de mecanismos de articulação intergovernamental, na perspectiva de intersetorialidade.
 - Adoção de mecanismos de ações intra Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais e inter secretarias de estado na perspectiva da intersetorialidade, transetorialidade e da garantia do Comando Único da Assistência Social, pela Secretaria Executiva de Assistência e Promoção Social.
 - Investimento na capacitação de recursos humanos da rede de proteção social e de gestores com vistas à melhoria da qualidade dos serviços, programas e projetos.
 - Criação e implementação de um Centro de Referência de Assistência Social e Cidadania, como espaço de excelência para o desenvolvimento da Política Estadual de Assistência Social.
 - Adoção de amplo programa de monitoramento, avaliação e supervisão dos programas, projetos e serviços de Assistência Social.
 - Criação e implementação de um sistema de informação de Assistência Social, incluindo banco de dados e cadastro geral de assistência social.
 - Promoção da construção de indicadores sociais com vistas a diagnosticar a área da Assistência Social e estabelecer novas diretrizes para o futuro planejamento.

8.4.3 O Fundo Estadual de Assistência Social e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

O Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS é um instrumento de captação e aplicação de recursos cujo objetivo é financiar a Política de Assistência Social no Estado de Pernambuco, conforme se depreende do artigo 1º, *caput*, da Lei 11.297/95 (alterado pela Lei 13.152/2006).

A gestão deste fundo cabe ao órgão gestor da Política de Assistência Social do Estado, sob orientação e controle do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, conforme artigo 3º, *caput*, da Lei 11.297/95 (alterado pela Lei 13.152/2006).

De acordo com o Decreto Estadual nº 22.646/2000, compete ao órgão gestor do FEAS (atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SDSDH) as atribuições estabelecidas em seu artigo 3º, incisos I a VI, transcrito a seguir.

Art. 3º, Dec. Estadual nº 22.646/2000 – Compete ao órgão gestor do FEAS:

I - submeter os critérios propostos para utilização dos recursos financeiros à aprovação do CEAS;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

II - encaminhar ao CEAS sugestões de propostas e programas a serem incluídos no plano plurianual, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e na proposta orçamentária anual;

III - executar os repasses previstos no Plano de Aplicação do Fundo, de conformidade com a Proposta Orçamentária Anual;

IV - aprovar, acompanhar, avaliar e deliberar sobre a realização das ações previstas no Plano de Aplicação e Plano de Ação, consoante as Políticas de Assistência Social;

V - fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos do Fundo;

VI - manter o controle contábil do Fundo.

8.4.4 Relatório de Gestão Anual do FEAS

A Lei Estadual nº 11.297/1995, artigo 6º, *caput*, determina que as contas e os relatórios do órgão gestor do Fundo Estadual de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SDSDH, serão submetidos à apreciação do Conselho Estadual de Assistência Social mensalmente, de forma sintética, e, anualmente, de forma analítica.

Através do Ofício GC01/DCE nº 09, de 21.02.2008, foi solicitado a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos o relatório de gestão anual do Fundo Estadual de Assistência Social, tendo sido enviado o relatório de síntese gerencial da Secretaria Executiva de Assistência Social – exercício 2007, acompanhado da cópia da CI nº 32, de 03.03.2008, que encaminha o dito relatório para apreciação do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS.

No tocante ao conteúdo deste relatório, observou-se ausência de informações acerca das ações do Fundo Estadual de Assistência Social, indicando as ações propostas e realizadas, as respectivas metas previstas e alcançadas, física e financeiramente, em relação ao estabelecido nos instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário, tais como, o Plano Estadual de Assistência Social e a Lei Orçamentária Anual.

É oportuno lembrar que, na prestação de contas do governo relativo ao exercício de 2005, recomendou-se aperfeiçoar o relatório de gestão anual do Fundo Estadual de Assistência Social de forma a evidenciar as ações propostas e realizadas e suas respectivas metas previstas e alcançadas em relação ao estabelecido no Plano Estadual de Assistência Social e no Plano de Ação Anual e/ou em outros instrumentos de planejamento (PPA, LOA).

8.5 ORÇAMENTO ESTADUAL PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em 2007, a área de assistência social cuja execução orçamentária se encontra consolidada na *função 08 – Assistência Social*, apresentou uma *despesa de R\$ 10,44 milhões*, correspondente a **0,09 % do total da despesa orçamentária do Estado** neste exercício.

Dentre as *subfunções*, alocadas na função Assistência Social, as mais relevantes são as que se seguem: Assistência à Criança e ao Adolescente, Planejamento e Orçamento, Assistência Comunitária, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Função 08 - Assistência Social		Em R\$ 1,00	
Especificações das Subfunções		Valor (R\$)	% do Total
121	Planejamento e Orçamento	2.687.652,17	25,72
122	Administração Geral	672.923,91	6,44
128	Formação de Recursos Humanos	386.760,00	3,70
241	Assistência ao Idoso	900,00	0,01
242	Assistência ao Portador de Deficiência	83.476,06	0,08
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	5.751.886,77	55,05
244	Assistência Comunitária	864.294,47	8,27
Total:		10.447.893,38	100%

Fonte: Demonstrativo da Despesa conforme o Vínculo com recursos e por Funções - Função 08, QD 27 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2007



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Na execução da despesa, a maior parte dos recursos foram alocados no Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, correspondente a 67,64 % da despesa total da função Assistência Social, conforme se observa na tabela a seguir. Contudo, os recursos alocados no FEAS (R\$ 7,07 milhões) sofreu redução de 51,83 % em relação ao exercício de 2006 (R\$ 14,72 milhões).

Despesa na Função Assistência Social por Órgão		Em R\$ 1,00
ESPECIFICAÇÕES	Valor	%
Fundo Estadual de Assistência Social	7.077.097,30	67,74%
Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	2.468.840,18	23,63%
Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania	728.110,09	6,97%
Distrito Estadual de Fernando de Noronha - DEFN	173.845,81	1,66%
TOTAL:	10.447.893,38	100,00%

Fonte: Demonstração da Despesa Realizada por Órgão e Função, QD 31 do Balanço Geral do Estado - 2007

Nota.: Exclui a devolução de recursos de convênios a fundo perdido no valor de R\$ 21.559,83

Nesse contexto, a despesa executada do FEAS (R\$ 7,07 milhões), no exercício de 2007, ficou aquém da despesa orçada (R\$ 37,44 milhões). Algumas ações previstas no orçamento, não foram realizadas, como as destinadas ao atendimento da Pessoa Portadora de Deficiência e da Pessoa Idosa, ao Atendimento Sócioeducativo das Famílias de Crianças, Adolescentes e Jovens em Situação de Risco Pessoal e Social.

Com referência às ações de assistência social destinadas ao atendimento do portador de deficiência e do pessoa idosa, é importante salientar que estas ações não se restringem àquelas concebidas e mantidas pelo Governo Federal, destacando-se a concessão de benefícios de prestação continuada que asseguram uma renda mensal de um salário mínimo para quem não tenha condições de garantir o próprio sustento. Os Estados e Municípios devem promover e implementar outras ações em complemento às ações desenvolvidas pela União.

Dentre as ações executadas, a maior parcela de recursos foi alocada na ação Atendimento aos Jovens em Situação de Risco Pessoal e Social (R\$ 4,92 milhões), correspondente a 69,61 % da despesa total do FEAS, conforme se observa no quadro da despesa orçada e executada do FEAS por programas e ações a seguir.

Fundo Estadual de Assistência Social - Exercício 2007

Despesa Orçada e Executada por Programa e Ação Em R\$ 1,00

Cód.	Descrição do Programa/Ação na LOA	Despesa Orçada	Despesa Executada	% DT Exec.
0152	Apoio à Gestão da Política de Assistência Social	6.530.000,00	1.059.683,91	14,97
0121	Fortalecimento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.	590.000,00	179.923,91	2,54
0554	Capacitação de Gestores, Executores e Conselheiros	1.190.000,00	386.760,00	5,46
0558	Monitoramento e Avaliação das Ações de Assistência Social	1.230.000,00	0,00	-
1492	Co-financiamento das ações da Assistência Social	1.540.000,00	493.000,00	6,97
1668	Gerenciamento do Sistema Único de Assistência Social no Estado	1.380.000,00	0,00	-
0192	Ações Comunitárias do Estado.	4.100.000,00	244.800,00	3,46
0552	Implantação e Reforma de Equipamentos Sociais	3.240.000,00	0,00	-
1555	Atendimento às Ações Assistenciais de Caráter de Emergência	100.000,00	244.800,00	3,46
1812	Apoio a Implantação e Implementação de CRAS e CREAS	760.000,00	0,00	-
0193	Serviços Assistenciais	2.020.000,00	0,00	-
0273	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência - PPD	1.020.000,00	0,00	-
0316	Atendimento à Pessoa Idosa	1.000.000,00	0,00	-
0195	Erradicação do Trabalho Infantil -PETI	1.140.000,00	744.099,22	10,51
1493	Gerenciamento do Sistema de Cadastro Único e Acompanhamento do Programa de Transferência de Renda e Bolsa Família	1.140.000,00	744.099,22	10,51
0206	Enfrentamento à Exclusão Social	2.910.000,00	44.973,68	0,64
0309	Promoção de Ações Geradoras de Renda para Famílias Excluídas Socialmente.	1.890.000,00	0,00	-
0548	Revisão de Benefícios e Auxílios Assistenciais.	1.020.000,00	44.973,68	0,64



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Cód.	Descrição do Programa/Ação na LOA	Despesa Orçada	Despesa Executada	% DT Exec.
0216	Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente	20.747.000,00	4.983.540,49	70,42
0549	Proteção e Atendimento à Criança em Creches - PAC.	970.000,00	0,00	-
0551	Atendimento e Proteção à criança, ao Adolescente e Jovens	1.585.000,00	31.693,20	0,45
0553	Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes de 0 a 18 anos	2.130.000,00	25.708,00	0,46
0557	Atendimento Sócioeducativo às Famílias de Crianças, Adolescentes e Jovens em Situação de Risco Pessoal e Social	2.510.000,00	0,00	-
0725	Atendimento em Abrigo às Crianças e Adolescente em Situação de Risco Pessoal e Social	3.910.000,00	0,00	-
1494	Atendimento aos Jovens em Situação de Risco Pessoal e Social	9.642.000,00	4.926.139,29	69,61
TOTAL :		37.447.000,00	7.077.097,30	100

Fonte: SIAFEM – Conta 292130200 = Crédito Realizado Líquido e LOA de 2007

Nota: Exclui ação 0711 - Devolução de recursos do FEAS

Ressalta-se ainda que, no exercício de 2006, a maior fonte de recursos do FEAS foi oriunda do FECEP, alcançando R\$ 10 milhões (equivalente a 67,95 % do total da despesa do FEAS), enquanto, em 2007, o montante de recursos desta fonte caiu para R\$ 1,23 milhão, conforme se verifica na tabela abaixo.

Fonte de Recursos do FEAS

Em R\$ 1,00

FONTE DE RECURSOS	Valor – Em R\$	% VF/VTF
0101 Ordinários	4.694.060,32	66,33
0116 FECEP	1.238.805,96	17,5
0242 Convênio a Fundo Perdido	739.918,90	10,4
0245 Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	57.662,00	0,81
0249 Provenientes de Jogos, Bingos e Loterias	346.650,12	4,90
TOTAL:	7.077.097,30	100%

Fonte: SIAFEM – Conta 292130200 = Crédito Realizado Líquido

Nota.: Exclui a devolução de recursos de convênios a fundo perdido no valor de R\$ 21.559,83