

Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS
Secretaria de Assistência Social - SAS

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Avançando para a construção do
Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social

Disciplina a descentralização político-administrativa
da Assistência Social, o financiamento e
a relação entre os três níveis de governo

Brasília - outubro de 1998

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social

SUMÁRIO

I- Apresentação

II- Introdução

III- Marco legal

IV- Princípios e diretrizes

1- Princípios

2- Diretrizes

V- Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social

1- Destinatários

2- Funções

VI- Financiamento das ações e serviços de Assistência Social

1- Critérios para a Transferência

1.1- Financiamento de serviços assistenciais

1.2- Financiamento de programas e projetos

2- Gestão financeira

VII - Competências e Modelo de Gestão

1- Competências dos órgãos gestores

1.1- Compete ao gestor federal

1.2- Compete ao gestor estadual habilitado segundo a presente NOB-AS

1.3- Compete ao gestor municipal habilitado segundo a presente NOB-AS

2- Competências das instâncias de negociação e decisão

2.1- Conselhos de Assistência Social

2.2- Comissões de Gestão Intergovernamental

2.2.1 - Comissão Intergestores Tripartite

2.2.2 - Comissão Intergestores Bipartite

2.2.3 - Competências das Comissões Intergestores

3- Modelo de Gestão

3.1- Gestão Municipal

3.2- Gestão Estadual

VIII- Requisitos e fluxos operacionais para habilitação

1- Requisitos para habilitação

2- Fluxo para o processo de habilitação

IX- Disposições transitórias

II Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na organização do Estado brasileiro e na garantia dos direitos da sociedade. O pacto federativo; a democratização da gestão e garantia de participação da sociedade no interior do aparelho de Estado; a formalização dos direitos sociais básicos e o correspondente dever do Estado e da sociedade com os mesmos; o conceito de Seguridade Social e sua forma de organização; o princípio da equidade e o privilegiamento de segmentos sociais mais vulneráveis; dentre outros, são mais que formalidades inscritas numa constituição, são ideais históricos de civilidade, pactuados entre o Estado e a sociedade.

A Assistência Social, definida no texto constitucional como política pública componente da Seguridade Social, foi posteriormente regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, que estabelece seus princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o de descentralização, de democratização, de equidade, de complementaridade entre o poder público e a sociedade, e ainda, que a Assistência Social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”, conforme o Parágrafo Único do seu art. 2º.

A partir da nova Constituição da República e da aprovação da LOAS, várias iniciativas buscaram tornar realidade concreta os princípios inscritos na Lei. Mudanças institucionais, novos instrumentos legais, mobilizações da sociedade, experiências inovadoras, dentre outros, têm contribuído para criar as condições para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. No entanto, para a plena operacionalização do sistema inscrito na LOAS, são ainda necessárias mudanças consideráveis na forma como as ações e serviços são prestados aos seus destinatários, no desenho institucional e no modelo de gestão setorial, na articulação entre os níveis de governo e com outras políticas públicas e, ainda, na relação entre o Estado e a sociedade.

Considerando a experiência recente de descentralização, principalmente a partir da Norma Operacional Básica de 1997, o estágio atual de reformulação da gestão no setor, as resoluções da II Conferência Nacional de Assistência Social, e as mudanças em curso no Estado brasileiro, a presente Norma Operacional Básica, entendida como documento

complementar à Política Nacional de Assistência Social, define estratégias e movimentos mais operacionais que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles: competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social.

III - Marco Legal

Os instrumentos legais que fundamentam a presente Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB-AS/98, são:

- 1- Constituição Federal de 1988, de 5 de outubro de 1988;
 - a) Artigos 21, 23 e 30, que definem as competências comuns e exclusivas do três entes federados;
 - b) Artigos 194 e 195, que dispõem sobre a organização e financiamento da Seguridade Social;
 - c) Artigos 203 e 204, que dispõem sobre os objetivos e diretrizes da política de Assistência Social;
- 2- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre a gestão orçamentária, contábil e financeira na administração pública, e sobre a criação de fundos especiais.
- 3- Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio à Pessoa Portadora de Deficiência.
- 4- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.
- 5- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.
- 6- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social; regulamenta a Constituição Federal e define os princípios doutrinários e organizativos da política de Assistência Social.
- 7- Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, que cria o Conselho do Idoso.
- 8- Lei nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais.
- 9- Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre o reordenamento institucional, e cria a Secretaria de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.
- 10- Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que anualmente estabelecem diretrizes para elaboração do Orçamento da União.

- 11- Decreto nº 1.605, de 25 de agosto 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social.
- 12- Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995, que regulamento do Benefício da Prestação Continuada devido à Pessoa Portadora de Deficiência e ao Idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.
- 13- Decreto nº 1.948, de 03 de julho de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso
- 14- Decreto nº 2.298, de 12 de agosto de 1997, que acresce § 2º do artigo 5º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social.
- 15- Medida Provisória - nº 1.599-42, de 05 de março de 1998, dá nova redação à dispositivos da Lei nº 8.742, de 07 dezembro de 1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social.
- 16- Medida Provisória - nº 1.599-50, de 22 de outubro de 1998, dá nova redação à dispositivos da Lei nº 8.742, de 07 dezembro de 1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social.
- 17- Legislação dos estados, Distrito Federal e municípios, nas áreas de Assistência Social e de gestão orçamentária, contábil e financeira.

IV- Princípios e Diretrizes

1- Princípios:

A Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios (art. 4º da LOAS):

- a) Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- b) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da Assistência Social alcançável pelas demais políticas públicas;
- c) 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;
- d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- e) divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para a sua concessão.

2- Diretrizes:

A organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

- a) Descentralização político administrativa para o âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, com comando único em cada esfera de governo (art. 5º, inciso I da LOAS) e gestão intergovernamental;
- b) Participação da sociedade, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis de governo;
- c) Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social;
- d) Articulação com outras políticas sociais e macroeconômicas;
- e) Centralidade na família para a concepção e implementação dos serviços, programas e projetos;
- f) Mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de Assistência Social;
- g) Promoção de equidade e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros;
- h) Ênfase na redistribuição de rendas e promoção do acesso dos destinatários a bens e serviços essenciais;
- i) Ênfase na avaliação dos impactos e dos resultados da Política de Assistência Social.

V - Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social

A presente NOB-AS vem aprimorar os instrumentos que hoje operacionalizam o Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. Entende-se por descentralização a redistribuição de poder, a redefinição de papéis e a responsabilização das três esferas de governo, a reorganização institucional e a reformulação de práticas. A descentralização, considerando os seus objetivos finalísticos, visa o fortalecimento da democratização e da equidade no interior do Sistema, potencializando o exercício da cidadania participativa no planejamento, acesso e controle das ações previstas na LOAS.

A descentralização deve considerar os diferentes estágios de organização do sistema, sendo necessário, para tanto, a construção de estratégias que possibilitem um processo pactuado e flexível, que envolva diálogo e negociação, e que não signifique rupturas bruscas com as práticas atuais até que se instaure outras. O pressuposto básico é a flexibilidade no processo, considerando as diferentes realidades e a vontade política dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que aprofunda o desenho descentralizado da Federação brasileira, ao considerar o município como ente federado, responsabiliza a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios por um grande número de políticas públicas, dentre elas a de Assistência Social. As estratégias de gestão intergovernamental são fundamentais para viabilizar tal desenho institucional. Estas, transcendem os enfoques meramente constitucional-legal das divisões entre governos e suas respectivas funções, e pode ser definida como a constituição de mecanismos formais e informais de interação e articulação entre distintos níveis de governo, com o objetivo de construir uma gestão mais eficiente e democrática das políticas e dos recursos públicos. Este processo deve ter como base a busca de eficácia, equidade e subsidiariedade, no sentido de construir formas concretas e cotidianas de resolução de problemas.

1- Destinatários:

O documento da Política Nacional de Assistência Social considera como destinatários dessa política os segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas; das oportunidades de acesso ao trabalho e a bens e serviços produzidos pela sociedade e; das formas de sociabilidade familiar, comunitária e societária. Serão considerados os segmentos populacionais com renda familiar per capita de até meio (1/2) salário mínimo, priorizando indivíduos e segmentos populacionais em:

- a) condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida (crianças de zero a três anos e idosos acima de sessenta anos);
- b) condições de desvantagem pessoal (impedimento sofrido por um dado indivíduo, resultante de uma deficiência ou de uma incapacidade, que lhe limita ou lhe impede o desempenho de uma atividade considerada normal para esse indivíduo);
- c) situações circunstanciais e conjunturais (abuso e exploração comercial e sexual infante-juvenil, trabalho infantil, moradores de rua, migrantes, dependentes do

uso e comércio de drogas,, crianças e adolescentes vítimas de abandono e desagregação familiar; crianças, idosos e mulheres vítimas de maus-tratos).

2- Funções

Os desafios decorrentes pelas exclusões e vulnerabilidades, impõe à Assistência Social o desenvolvimento de ações próprias e a articulação com as demais políticas públicas, na construção de projetos integrados de atenção aos segmentos da população excluídos dos bens e serviços existentes na sociedade. Nesse sentido, cabe à Assistência Social o desempenho de quatro funções distintas e complementares:

- a) **Inserção:** significa o esforço de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas e o acesso a bens, serviços e direitos usufruídos pelos demais segmentos da população;
- b) **Prevenção:** visa manter incluídos no sistema social aqueles segmentos que permanecem vulneráveis, a despeito de estarem acima da linha de pobreza e atendidos pelas políticas sócio-econômicas setoriais. O objetivo é criar apoios nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando ou prevenindo que o cidadão caia do patamar de renda alcançado ou perca o acesso que possui aos bens e serviços;
- c) **Promoção:** promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que subalternizam, fragmentam e desorganizam os destinatários da Assistência Social;
- d) **Proteção:** feita por meio de ações de redistribuição de renda e através da oferta de serviços sociais mais abrangentes, dentre os quais, encontram-se:
 - **Benefícios:** garantidos de maneira continuada ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, e eventualmente para pagamento de auxílio natalidade ou morte à famílias com renda mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
 - **Serviços Assistenciais:** são as atividades continuadas que objetivam a melhoria de vida da população, sendo priorizada a atenção à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social;
 - **Programas:** compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.
 - **Projetos de enfrentamento à pobreza:** compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populacionais em situação de pobreza, a fim de subsidiar as iniciativas que lhes garantam meios para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social.

VI- Financiamento

A Constituição Federal e a LOAS definem que o financiamento da Assistência Social, como política integrante da Seguridade Social, é responsabilidade dos três níveis de governo e da sociedade, através de recursos oriundos de:

- a) Contribuições sociais, de acordo com o estabelecido no artigo 195 da Constituição Federal: dos empregados, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores e; sobre a receita de concursos de prognósticos;
- b) recursos fiscais das três esferas de governo;
- c) recursos arrecadados pelos fundos de Assistência Social nas três esferas de governo, de acordo com as respectivas leis de criação.

O repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios se dará de maneira regular e automática, coerente com os mecanismos próprios de um Estado federado e com a vinculação dos mesmos à área de Assistência Social. Para tanto, devem ser considerados:

- a) Co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento setorial, explicitada através da alocação de recursos próprios nos fundos de Assistência Social;
- b) Garantia de continuidade e regularidade no aporte de recursos financeiros para o setor, tendo em vista o caráter continuado de várias das ações desenvolvidas;
- c) Transferência regular e automática de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, independente de instrumentos convencionais, conforme estabelecido pela Lei 9.604/98;
- d) Utilização de critérios que possibilitem a equidade no repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, conforme determinação do artigo 18, inciso IX da LOAS, a partir da consideração de indicadores como população, renda, mortalidade infantil, dentre outros;
- e) Autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios na gestão dos recursos transferidos que, juntamente com os recursos próprios, deverão possibilitar a implementação das ações e serviços prioritários, definidos em conjunto com os respectivos conselhos de Assistência Social;
- f) Gestão democrática dos recursos, com a implementação dos fundos de Assistência Social nos três níveis de governo, e alocação nos mesmos dos recursos transferidos, dos recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser diretamente captados.
- g) Gestão dos recursos tendo como referência a política formulada por meio do Plano de Assistência Social, que deve ser o instrumento balizador da elaboração do Plano de Aplicação do fundo.

1- Critérios para a transferência de recursos:

A regulamentação dos critérios para transferência de recursos financeiros definidos pela LOAS, quais sejam: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, deve ser tarefa urgente do Conselho Nacional de Assistência Social, do MPAS/SAS, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS, e do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - FONGEMAS. Essa regulamentação deve incluir a definição de indicadores claros e suas respectivas fontes de informação.

No entanto, a complexidade dessa tarefa não pode servir de argumento para a manutenção da histórica forma de financiamento setorial. É necessário que sejam efetivados mecanismos de transição que, ao mesmo tempo que apontem no sentido do cumprimento das determinações da LOAS, possibilitem a imediata reversão das formas tradicionais de financiamento setorial, privilegiando as demandas de inclusão e proteção social dos segmentos destinatários da Assistência Social. Ao mesmo tempo, é preciso que os estados, o Distrito Federal e os municípios, como principais executores da política setorial, e coerentemente com o princípio e as iniciativas de descentralização, tenham autonomia para a aplicação dos recursos, de acordo com a realidade local e com as diretrizes aprovadas pelos respectivos conselhos.

Considerando os instrumentos legais hoje existente, o estágio atual do processo de descentralização, a capacidade do sistema em implementar mudanças, e tendo como referência a implementação das determinações legais contidas na LOAS, a presente Norma Operacional Básica define procedimentos para o aprimoramento da gestão e para o aprofundamento do processo de descentralização. Nesse sentido, o financiamento dos benefícios, programas, projetos e serviços assistenciais, se darão da seguinte forma:

1.1 - Financiamento de Benefício de Prestação Continuada:

O Benefício de Prestação Continuada - BPC, é a garantia de 1 salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência incapacitada para o trabalho e ao idoso com mais de 65 anos, com renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo, segundo definição da LOAS. Sua manutenção e concessão é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, sob a coordenação geral e avaliação da Secretaria de Assistência Social - SAS e sob acompanhamento e fiscalização dos gestores e dos conselhos das localidades onde vive o beneficiário.

1.2 - Financiamento de serviços assistenciais:

Considerando o caráter permanente e continuado dos serviços, os recursos para o seu financiamento será repassado aos estados e municípios, respeitada a condição de gestão em que estiverem enquadrados, de maneira regular e automática, a partir da transferência de recursos do fundo nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. O

critério considerado para a definição do valor a ser repassado é a série histórica de gastos□, tendo como referência os valores alocados pelo MPAS/SAS para o financiamento de serviços assistenciais no ano de 1998. Os recursos serão repassados em duodécimos, segundo os valores totais previstos para o ano. Os gestores estaduais e municipais terão autonomia para aplicação dos recursos, segundo sua realidade local e definições contidas nos respectivos planos, desde que atendam aos destinatários anteriormente definidos.

1.3 - Financiamento de programas e projetos:

Os programas e projetos desenvolvidos na área de Assistência Social têm caráter diferenciado dos serviços, conforme conceituação contida na LOAS. Essas ações são caracterizadas pela delimitação de objetivos, de tempo e de área de abrangência, não tendo portanto caráter continuado. Nesse sentido, os recursos para o financiamento dos programas e projetos serão repassados aos estados e municípios a partir da avaliação dos projetos apresentados à SAS pelos gestores estaduais, do Distrito Federal e municipais, de acordo com sua abrangência, desde que atendam aos seguintes requisitos:

- a) atendimento exclusivo dos destinatários da política de Assistência Social definidos anteriormente;
- b) compatibilização com as diretrizes e estratégias contidas no documento da Política Nacional de Assistência Social;
- c) apresentação pelo gestor da esfera de governo específica, com aval do respectivo conselho;
- d) disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social.
- e) os recursos para o financiamento de programas e projetos serão repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais e municipais, de acordo com as normas em vigor.

1.3.1 - Financiamento de programas e projetos especiais:

Caracterizam-se pelo desenvolvimento de ações que abrangem temas incluídos na agenda de política social do país e que privilegiam a infância e a adolescência no enfrentamento de formas intoleráveis de vida, realidades e práticas ilegais e anti-sociais que não respeitam direitos fundamentais e inalienáveis da pessoa humana e que, por suas dimensões, complexidade e formas regionalmente diferenciadas, se constituem em desafios tanto para o governo quanto para a sociedade.

Tais ações não se circunscrevem à iniciativa governamental e demandam pela definição de novas estratégias, conjugação de esforços, formas de articulação governamental e não governamental e parcerias com a sociedade e organismos internacionais. Dentre elas, merecem destaque:

- a) Erradicação do trabalho Infantil e educação profissional do adolescente;

- b) Combate ao abuso e exploração comercial e sexual infanto-juvenil;
- c) Brasil Criança Cidadã;
- d) Revitalização dos equipamentos sociais da rede pública e privada prestadora de serviços assistenciais.

Levando em conta que a forma de financiamento dos programas, projetos e serviços previstos na presente NOB-AS é transitória, a SAS promoverá estudos que possibilitem a regulamentação dos critérios definidos pela LOAS da maneira mais imediata possível. Esses critérios, após a pactuação com estados e municípios na Comissão Intergestores Tripartite, serão objeto de deliberação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, e substituirão as formas aqui previstas, possibilitando assim a transferência regular e automática da totalidade dos recursos componentes do teto financeiro de cada município e estado brasileiro, independentemente de instrumentos conveniais.

2- Gestão financeira

O princípio de democratização da gestão da Política de Assistência Social, do ponto de vista financeiro, se materializa na criação dos fundos de Assistência Social em cada esfera de governo. Estes devem gerenciar os recursos transferidos, os recursos próprios, oriundos dos respectivos tesouros, e aqueles que venham a ser diretamente captados.

É fundamental que os fundos não sejam entendidos como meros instrumentos cartoriais, criados para cumprir um requisito formal, e sim como uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribua para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração e que possibilite a gestão dos recursos de acordo com as reais necessidades. A gestão dos recursos deve ter como referência:

- a) a política formulada por meio do Plano de Assistência Social, que deve ser o instrumento de referência para a elaboração do Plano de Aplicação do fundo;
- b) acompanhamento e controle da gestão dos recursos feito pelos conselhos de Assistência Social, sem prejuízo da fiscalização dos órgãos de controle interno e externo conforme legislação vigente, inclusive com a aprovação do plano de aplicação, avaliação dos balancetes e aprovação da prestação de contas ao final do exercício;
- c) a prestação de contas dos recursos transferidos para o financiamento dos serviços assistenciais, programas e projetos será feita ao Poder Legislativo no final do exercício, segundo as regras legais em vigor.

A relação do Poder Público com as entidades não governamentais que prestam serviços na área de assistência social deve se dar a partir de novas bases. Assim, o nível de governo responsável pela contratação destes serviços, deve:

- a) privilegiar a prestação de contas a partir de indicadores de resultados, superando a utilização de instrumentos de controle meramente burocráticos;
- b) garantir regularidade no pagamento dos serviços prestados;
- c) remunerar os serviços de acordo com os custos dos mesmos, considerando os padrões de qualidade exigidos e pactuados.

VII- Competências e Modelo de Gestão

A partir das diretrizes definidas na Política Nacional de Assistência Social, e considerando que a Assistência Social é competência concorrente da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme definido pelo artigo 23 da Constituição Federal, a implementação do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social pressupõe a clara definição de atribuições e competências dos três níveis de governo e a construção de instâncias de pactuação e negociação entre os gestores da Assistência Social dos níveis federal, estadual e municipal.

1- Competências dos órgãos gestores

1.1 - Compete ao gestor federal:

- a) coordenação geral do Sistema Nacional de Assistência Social;
- b) articulação com os órgãos federais responsáveis pelas políticas sociais e econômicas de responsabilidade da União, como forma de garantir a inclusão dos destinatários da Assistência Social;
- c) formulação da Política Nacional de Assistência Social e de estratégias de descentralização, negociação e pactuação das mesmas com as demais esferas de governo;
- d) financiamento da Política de Assistência Social, em conjunto com as demais esferas de governo;
- e) transferência regular e automática de recursos do fundo nacional para os fundos estaduais, do Distrito Federal, e municipais de Assistência Social, de acordo com a condição de gestão em que se enquadrem e com as competências de cada esfera de governo;
- f) apoio ao desenvolvimento de capacidade gestora no interior do sistema e apoio técnico aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na formulação, execução e avaliação dos benefícios, dos serviços, programas e projetos;
- g) desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito nacional, com vistas à promoção da equidade entre as regiões brasileiras;
- h) promoção e fomento de estudos e pesquisas que subsidiem a regulamentação dos critérios de repasse de recursos previstos na LOAS, a definição de padrões de funcionamento e qualidade das ações e serviços;
- i) avaliação de impacto e resultados da Política Nacional de Assistência Social;
- j) formulação, implementação e gestão do Sistema Nacional de Informação na área de Assistência Social;
- k) financiamento e gestão de programas de renda mínima de âmbito federal, e do benefício de prestação continuada devido a idosos e às pessoas portadoras de deficiência;

- l) formulação de política para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da Assistência Social;
- m) formulação de estratégias que permitam o acompanhamento e fiscalização dos Benefícios de Prestação Continuada pelos gestores e conselhos estaduais e municipais de Assistência Social;
- n) gestão provisória das ações de Assistência Social em estados não habilitados à condição de gestão estadual, segundo a presente NOB-AS;
- o) formalização e instalação da Comissão Intergestores Tripartite Nacional, a partir da indicação dos representantes dos estados e dos municípios.

1.2- Compete ao gestor estadual habilitado segundo a presente NOB-AS, além das ações previstas no art. 13 da LOAS:

- a) co-financiamento da política de Assistência Social;
- b) definição de critérios para transferência aos municípios de recursos oriundos do Tesouro Estadual para o financiamento de benefícios eventuais, projetos de enfrentamento a pobreza, dentre outros;
- c) formulação da Política Estadual de Assistência Social;
- d) organização, financiamento e gestão de serviços que extrapolem os níveis de competência dos municípios por sua complexidade, especialidade e ou ausência de demanda, em articulação com outras políticas públicas de competência dos estados, dentre eles: serviços de reabilitação, serviços de atendimento às crianças e adolescentes infratores e serviços de atendimento a migrantes;
- e) articulação com outras políticas públicas de âmbito estadual, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
- f) gestão transitória das redes de Assistência Social localizadas em municípios que ainda não as municipalizaram;
- g) desenvolvimento, em articulação com a União, de iniciativas de apoio aos municípios no aperfeiçoamento de capacidade gestora própria e na organização dos sistemas municipais de Assistência Social;
- h) alimentação do Sistema Nacional de Informação, no que se refere às ações por ele executadas;
- i) desenvolvimento de ações de combate à pobreza de âmbito estadual e regional;
- j) articulação de programas e projetos de Assistência Social que abranjam mais de um município ou aqueles referentes às áreas de atuação do nível estadual e encaminhamento à SAS, segundo o disposto no item VI-1.3;
- k) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito estadual e regional;
- l) desenvolvimento de programa de qualificação de recursos humanos para a área de Assistência Social;
- m) formalização e instalação da Comissão Intergestores Bipartite, a partir da indicação dos representantes dos municípios.

1.3- Compete ao gestor municipal habilitado segundo a presente NOB-AS, além das ações previstas no art. 15 da LOAS:

- a) co-financiamento da política de Assistência Social;
- b) formulação da Política Municipal de Assistência Social
- c) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência, independentemente da existência de relações convênias ou similares, priorizando o resgate de vínculos familiares e comunitários, e a autonomia e emancipação dos seus destinatários;
- d) execução dos serviços assistenciais de forma direta ou em articulação com entidades da sociedade civil;
- e) definição da política de relação com entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos de relação com as mesmas (contratos de gestão, termos de parceria, convênios, contratos ou similares);
- f) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações e serviços;
- g) articulação com outras políticas públicas de âmbito municipal, com vistas à inclusão dos destinatários da Assistência Social;
- h) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local;
- i) alimentação do Sistema Nacional de Informação, no que se refere às ações e serviços sob sua competência;
- j) coordenação da elaboração de projetos e programas de Assistência Social no seu âmbito e encaminhamento à SAS, segundo o disposto no item VI- 1.3;
- k) acompanhamento e fiscalização dos Benefícios de Prestação Continuada pagos a idosos e portadores de deficiência residentes na sua área de abrangência.

2- Competências das instâncias de negociação e decisão

2.1- Os Conselhos de Assistência Social

O princípio de democratização presente na Constituição Federal, aprofundado e detalhado no art. 18 da LOAS, se materializa na implementação e fortalecimento dos espaços de gestão colegiada entre o poder público e a sociedade nas três esferas de governo. Estas instâncias, organizadas sob forma de Conselhos e Conferências, devem buscar a negociação e o consenso no interior do Sistema, e têm como funções:

- a) aprovação da política de Assistência Social e fiscalização da sua implementação, inclusive nos aspectos financeiros, de acordo com o estabelecido na LOAS e nas suas respectivas leis de criação;
- b) avaliação dos resultados das ações desenvolvidas, tendo como referência o estabelecido no plano e o objetivo finalístico de emancipação dos destinatários da política de Assistência Social;
- c) articulação com outros conselhos e conferências, organizados de acordo com segmentos populacionais ou em outras políticas públicas, através de comissões

de interface, de plenárias entre conselhos, de resoluções conjuntas, dentre outros;

2.2- As Comissões de Gestão Intergovernamental

A organização federativa do Estado brasileiro e a responsabilidade partilhada pelas três esferas de governo com a Assistência Social, pressupõe a implementação de espaços de negociação e pactuação entre os gestores, como forma de viabilizar a implementação da política de Assistência Social de forma descentralizada, sem perder de vista a construção da equidade no interior do sistema e a compatibilização com estratégias mais gerais para o país. A organização de comissões de gestão intergovernamental pode cumprir esse papel. Estas, organizadas nos níveis federal e estadual, são compostas por representantes dos três níveis de governo, de acordo com o que se segue:

2.2.1 - Comissão Intergestores Tripartite - CIT

Organizada no âmbito federal, com a seguinte composição:

- a) três representantes da União, indicados pelo MPAS/SAS;
- b) três representante dos estados, indicados pelo FONSEAS;
- c) três representantes dos municípios, indicados pelo FONGEMAS.

2.2.2 - Comissões Intergestores Bipartite - CIB

Organizadas no âmbito estadual, com a seguinte composição:

- a) três representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênere;
- b) seis representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social, ou congênere.

2.2.3- Competências das Comissões Intergestores:

As comissões Intergestores Tripartite e Bipartite têm caráter permanente e deliberativo na sua esfera de competência, considerando, para tanto, as diretrizes e estratégias definidas pelos Conselhos nos respectivos níveis de governo. São funções das Comissões Intergestores:

- a) organizar o fluxo dos destinatários da política de Assistência Social no interior do sistema;
- b) habilitar e desabilitar estados na condição de gestão estadual, no caso da Comissão Intergestores Tripartite - CIT; e habilitar e desabilitar municípios na

- condição de gestão municipal, no caso das Comissões Intergestores Bipartite - CIB;
- c) participar do acompanhamento e avaliação da gestão da Política de Assistência Social no seu âmbito de atuação;
 - d) participar das discussões sobre os critérios de transferência de recursos da assistência social para estados, Distrito Federal e municípios;
 - e) participar na definição de estratégias para ampliação dos recursos da assistência social;
 - f) participar na definição de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações de assistência social.
 - g) formular resolução interna quando da sua instalação, regulamentando forma de funcionamento; criação de estruturas regionais, no caso das CIBs, de acordo com a dimensão do estado em que se situa e; a existência de secretaria ou câmaras técnicas;
 - h) publicar e divulgar as suas deliberações, que serão formalizadas através de resoluções, e dar ciência das mesmas aos respectivos Conselhos. No caso da habilitação às condições de gestão previstas na presente NOB-AS, as deliberações serão publicadas pelo MPAS/SAS no Diário Oficial da União.

3- Modelos de Gestão

Para a implementação do modelo descentralizado e participativo da política de Assistência de Social, são previstos dois níveis de gestão:

3.1- Gestão municipal:

A gestão dos serviços assistenciais, dos programas e projetos de enfrentamento a pobreza, será prioritariamente de responsabilidade dos governos municipais, de acordo com as competências estabelecidas no item VII - 1.3. Para tanto, serão transferidos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais dos municípios habilitados nessa condição de gestão, independentemente de mecanismos convencionais, os recursos correspondentes ao gasto da União no ano de 1998 com os serviços assistenciais existentes na sua área de abrangência. Os municípios terão autonomia de gestão destes recursos, que serão aplicados no atendimento dos destinatários anteriormente descritos, segundo a realidade local e as diretrizes e metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Assistência Social.

Em relação aos programas e projetos de enfrentamento à pobreza, os municípios habilitados na gestão municipal deverão articular a totalidade dos pleitos existentes na sua área de abrangência, e encaminhá-los, com aval do Conselho, para financiamento pelo MPAS/SAS, de acordo com o estabelecido no item VI-1.3.

3.2- Gestão estadual:

Para os estados habilitados na condição de gestão estadual, serão transferidos diretamente do Fundo Nacional aos fundos estaduais de assistência social, independente de

mecanismos convenientes, os recursos referentes aos gastos da União com a rede existente na sua área de abrangência, correspondentes a:

- a) serviços de responsabilidade própria dos estados, que extrapolem os níveis de competência dos municípios por sua complexidade, especialidade e ou ausência de demanda municipal, conforme estabelecido no item VII-1.2;
- b) manutenção transitória dos serviços assistenciais localizados em municípios não habilitados;

Em relação aos programas e projetos, os estados habilitados na gestão estadual deverão articular a totalidade dos pleitos que abranjam mais de um município ou aqueles referentes às áreas de atuação do nível estadual, e encaminhá-los, com aval do Conselho Estadual, para financiamento pelo MPAS/SAS, de acordo com o estabelecido no item VI - 1.3.

Ao Distrito Federal compete, simultaneamente, as funções aqui especificadas para os níveis estadual e municipal de governo.

VIII- Requisitos e Fluxos Operacionais para habilitação

1- Requisitos para habilitação

Para a habilitação dos estados, Distrito Federal e municípios às condições de gestão estadual e municipal, é exigível que os mesmos estabeleçam em lei e comprovem a implementação do Conselho e do Fundo de Assistência Social no âmbito de sua jurisdição político-administrativa e formulem o Plano de Assistência Social, de acordo com o que se segue:

- a) comprovação da criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, através de cópia da lei de criação e das atas das três últimas reuniões plenárias;
- b) comprovação da criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, através de cópia da lei de criação, da comprovação de dotação orçamentária com recursos próprios para o fundo, e de documentos bancários que comprovem a movimentação de recursos pelo fundo;
- c) apresentação do Plano de Assistência Social, que deve conter: definição e quantificação dos destinatários; prioridades, estratégias e metas; previsão de recursos próprios e transferidos e; diretrizes para a construção do Sistema Local de Assistência Social, considerando a complementaridade entre o Estado e a sociedade na prestação de serviços, bem como os instrumentos de relação entre ambos.

É exigência também o reordenamento institucional, com o comando único da Assistência Social na esfera de governo específica, conforme determinação da LOAS, bem como a capacidade técnica e gerencial para formulação, gestão e avaliação da política de Assistência Social.

Ao final do exercício os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão apresentar Relatório de Gestão, demonstrando o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Assistência Social e os recursos financeiros alocados na área.

2- Fluxos para o processo de habilitação

Para a habilitação do município à gestão municipal, o gestor municipal deve encaminhar solicitação à Comissão Intergestores Bipartite, acompanhada de cópia da ata da reunião do Conselho Municipal de Assistência Social que discutiu e aprovou o pleito. A correspondência deverá ser acompanhada dos documentos comprobatórios do cumprimento dos requisitos para essa condição de gestão. A CIB terá prazo de até 60 dias para julgamento e deliberação em relação ao pleito, publicando sua resolução no Diário Oficial do estado em que se localiza o município. Em caso de discordância com a decisão da CIB, os gestores poderão recorrer ao Conselho Estadual de Assistência Social. Persistindo discordância, cabe recurso à CIT e, se ainda assim as divergências não forem dirimidas, o município ou estado poderá recorrer ao Conselho Nacional de Assistência Social.

No caso do município deixar de atender aos requisitos para a municipalização, poderá haver revisão do processo de habilitação. Solicitação nesse sentido poderá ser encaminhada à CIB pelo Conselho Municipal de Assistência Social, ou pelo próprio gestor municipal.

Para a habilitação na gestão estadual, o gestor deve encaminhar solicitação à Comissão Intergestores Tripartite, acompanhada de cópia da ata da reunião do Conselho Estadual de Assistência Social que discutiu e aprovou o pleito. A correspondência deverá ser acompanhada dos documentos comprobatórios do cumprimento dos requisitos para essa condição de gestão. A CIT terá prazo de até 60 dias para julgamento e deliberação em relação ao pleito, publicando sua resolução no Diário Oficial da União. Em caso de discordância do gestor estadual com a decisão da CIT, cabe recurso ao Conselho Nacional de Assistência Social.

No caso do estado deixar de atender aos requisitos para a gestão estadual, poderá haver revisão do processo de habilitação. Solicitação nesse sentido poderá ser encaminhada à CIT pelo Conselho Estadual de Assistência Social, ou pelo próprio gestor estadual.

IX- Disposições Transitórias

1- Os municípios habilitados segundo a NOB-AS/97 terão 90 dias para se adequarem às definições contidas na presente NOB-AS, após esse período, se não houver adequação, o município retornará à gestão estadual.

2- O MPAS/SAS constituirá, no prazo de 30 dias a partir da promulgação da presente NOB-AS, grupo técnico com função de propor indicadores e fontes de informação que possibilitem a regulamentação dos critérios para o repasse de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o estabelecido pela LOAS. Este grupo terá 60 dias para finalizar a tarefa.

3- O MPAS/SAS publicará, no prazo de 30 dias a partir da promulgação da presente NOB-AS, a composição da Comissão Intergestores Tripartite, contemplando indicações de representantes do FONSEAS e FONGEMAS.

4- Os gestores estaduais publicarão, no prazo de 45 dias a partir da promulgação da presente NOB-AS, a composição das Comissões Intergestores Bipartite, contemplando indicações dos gestores municipais.

5- A partir do ano de 1999, é condição para a transferência de recursos do FNAS para os estados, Distrito Federal e municípios, a comprovação orçamentária da alocação dos recursos próprios para a política de Assistência Social nos respectivos Fundos de Assistência Social.