



## Documento de subsídio para a plenária de 6 de outubro de 2010 sobre o Programa Bolsa Família

Este documento tem como objetivo subsidiar os conselheiros com informações sobre o Programa Bolsa Família e as iniciativas que vem ocorrendo no âmbito da CP4 do CONSEA no sentido da incorporação da ótica do direito humano à alimentação adequada (DHAA) no Programa. **Espera-se que as Comissões Permanentes se apropriem das informações nele constantes e possam construir reflexões a partir da sua própria experiência<sup>1</sup>.**

### I. O SISAN e a Implementação de Políticas e Programas Públicos de SAN – O caso do PBF

O SISAN é o sistema público criado pela LOSAN, que tem como função básica articular e organizar as políticas e programas que garantem o direito humano à alimentação adequada (DHAA).

O Decreto nº 7.272, em 25 de agosto, que regulamentou a LOSAN e instituiu a Política Nacional de SAN nos fez avançar na implementação do SISAN, uma vez que deixou mais claro quais são as responsabilidades dos entes federados e quais serão os instrumentos que o sistema irá utilizar para o seu funcionamento: os mecanismos de adesão e pactuação intersetorial e federativa; os mecanismos de financiamento, as estratégias de monitoramento e avaliação e os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN.

O SISAN se tornará realidade na medida em que as políticas públicas que o compõe passarem a ser formuladas e operacionalizadas a partir de seus princípios e diretrizes. Nesse sentido, algumas ações públicas terão função estratégica no sistema, na medida em que visam assegurar um padrão mínimo de qualidade de vida. O PBF é um destes exemplos, vez que tem como função básica retirar as famílias da situação de extrema pobreza qualificando este processo ao articular-se com ações de saúde, educação básica e assistência social.

---

<sup>1</sup> Este documento foi elaborado a partir dos resultados do trabalho realizado pela Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA em parceria com gestores do PBF, com a participação, em diferentes momentos, de representantes da CP5 e CP6, Ministério Público Federal e outros parceiros. Este processo teve início, em 2005, com a análise do PBF na perspectiva dos direitos humanos, tendo o Guia para a Análise de Políticas e Programas Públicos sob a Perspectiva dos Direitos Humanos como referência. Para o atual documento ainda foram utilizados os relatórios de monitoramento das recomendações derivadas da aplicação do Guia, análise de documentos e materiais informativos do PBF e a proposta inicial de um instrumento de exigibilidade para o programa. A parte inicial deste documento "O SISAN e a Implementação de Políticas e Programas Públicos de SAN – O caso do PBF" foi elaborado a partir das reflexões da CP1/3.

## **II. Breve histórico do processo de análise do Programa Bolsa Família na Perspectiva dos Direitos Humanos**

Partimos do princípio de que a alimentação é um direito humano fundamental e que a fome é a expressão mais vergonhosa da pobreza. Com pouca ou nenhuma fonte de renda, pela falta de trabalho ou de previdência social, muitas pessoas ainda são privadas do acesso aos meios básicos (alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte entre outros) para terem uma vida digna. Neste contexto se justifica o monitoramento de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, sob a ótica da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, visto que este programa se tornou um dos principais instrumentos para enfrentamento da pobreza no Brasil.

No processo de monitoramento das políticas públicas em geral e, particularmente, no campo da SAN a participação social se constitui como um elemento fundamental. As Diretrizes Voluntárias da FAO enfatizam que essa participação deve ser plena e transparente, tanto da sociedade civil como de representantes dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar e nutricional.

Considerando o acima exposto o PBF tem sido acompanhado pela CP-DHAA desde 2005 (a cronologia do trabalho da CP-DHAA em relação ao PBF encontra-se no anexo 1).

## **III. Principais recomendações ao PBF para incorporação das dimensões e princípios dos DHs**

### **SETEMBRO DE 2005**

A primeira etapa de análise do PBF, iniciada em 2005, utilizou o Guia para Análise de Políticas e Programas de SAN na Perspectiva dos Direitos Humanos<sup>2</sup> e resultou em um relatório com recomendações aos gestores do PBF para que os aspectos que distanciavam o programa dos princípios dos direitos humanos fossem superados (anexo 2). As recomendações do relatório de análise diziam respeito à:

1. Necessidade de mudança de linguagem e práticas: Cultura de direitos humanos, Produção de materiais e Capacitação.
2. Tendência à exclusão dos mais vulneráveis e limitações do Cadastro Único
3. Necessidade de inclusão diferenciada dos povos indígenas e quilombolas
4. Condicionalidades
5. Responsabilização, Reclamações sobre Violações e Exigibilidade.

---

*2 A versão atualizada do Guia foi apresentada à plenária do Consea em junho de 2009 e encontra-se disponível no site.*

É importante observar que algumas situações e/ou limitações do programa, existentes naquele momento, já foram superadas ou estão modificadas no presente. Tanto esta etapa como todas as demais que se sucederam contaram, como já mencionado, com a participação da equipe da SENARC, representantes de diferentes CPs do CONSEA e de outras entidades e organizações.

A partir de 2006 a CP inicia a etapa de monitoramento da implementação das recomendações. Em dezembro de 2008 é enviado um questionário de monitoramento. Em abril de 2009 a SENARC envia as respostas ao questionário e durante este ano são realizadas 3 reuniões com a equipe do programa para discussão deste documento. Ao final desta etapa a CP elabora um novo relatório analisando os avanços e desafios do PBF em relação às recomendações originais, como será apresentado a seguir.

#### **IV. Resumo do Relatório de monitoramento da implementação das recomendações ao PBF: avanços e desafios (agosto de 2010)**

##### **1 - Necessidade de mudança de linguagem e práticas: cultura de direitos humanos, produção de materiais e capacitação**

###### Produção de materiais e estratégias de comunicação:

- Necessidade de revisão dos materiais já elaborados sobre o PBF para inclusão dos princípios e dimensões dos direitos humanos.
- Necessidade de elaboração de materiais específicos sobre os princípios e dimensões dos direitos humanos para todos os diferentes sujeitos do PBF (agentes públicos, lideranças, titulares e conselheiros).
- A revisão dos materiais já elaborados bem como a elaboração de materiais específicos: fundamental para o aperfeiçoamento do PBF na ponta e para uma nova percepção sobre o programa (a proposta é contribuir para a formação de uma cultura de direitos e para o fim das violações ainda existentes).
- Informações sobre o PBF devem ser facilmente compreensíveis em nível local e garantidas àqueles que não sabem ler (CP sugere, por exemplo, a realização de ações de formação sobre o PBF e sobre os princípios dos direitos humanos para lideranças sociais e comunitárias que possam servir como multiplicadores para disseminação de informações voltadas para os titulares em situação de vulnerabilidade).
- Importância dos materiais sobre o PBF estarem disponíveis e acessíveis em todos os locais aos gestores e aos titulares de direitos.

###### Capacitações

- Desafio: que todas as ações de formação sejam revisadas para incluir o conteúdo e os princípios dos direitos humanos.
- Necessidade do MDS prever a realização de ações específicas de formação sobre os princípios e dimensões dos direitos humanos para os diferentes atores envolvidos na implementação do PBF e para os titulares de direitos.

- Necessidade do MDS garantir que as ações de formação sejam permanentes (grande rotatividade de gestores públicos que operam o PBF) e se destinem a todos os sujeitos envolvidos na implementação do programa, incluindo os titulares de direito. Necessidade de ampliação de recursos financeiros destinados às ações de formação.
- Necessidade de ampliação do debate sobre as instâncias e os mecanismos de controle social. Sugere-se, para tal, a realização de oficinas de formação para conselheiros, lideranças comunitárias e titulares de direitos na perspectiva dos direitos humanos.

#### Controle social

- Necessidade de fortalecer o controle social: descompasso entre os instrumentos previstos na esfera federal e a implementação dos mesmos nas realidades específicas dos municípios. Materiais informativos e ações de formação destinadas a agentes de controle social: importância de se garantir um componente específico sobre preceitos e princípios dos direitos humanos.
- Recomendação que sejam estudadas formas de garantir a participação efetiva, ativa e informada de representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários e titulares de direito do programa como membros das Instâncias de Controle Social.

#### Tendência à exclusão dos mais vulneráveis e limitações do Cadastro Único<sup>3</sup>

- Desafio de se garantir a inclusão no programa, de forma prioritária, e no prazo de tempo mais curto possível, de TODOS os brasileiros e brasileiras em situação de maior vulnerabilidade.
- Necessidade desta inclusão ser assegurada com total respeito e proteção aos direitos humanos destes povos e grupos.
- Necessidade de se avançar nos debates que levem à definição da utilização de outros critérios para a seleção das famílias elegíveis além do critério "renda", como por exemplo: situação de moradia, escolaridade do(a) responsável, entre outros, presença de enfermidades crônicas graves na família, desnutrição em crianças, HIV/AIDS, doença celíaca, anemia falciforme, diabetes, doenças crônico-degenerativas, etc. sob uma perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos.
- Necessidade de se garantir que todos os relatórios e documentos sobre povos indígenas e comunidades quilombolas, elaborados pelo PBF, sejam amplamente divulgados para os povos interessados, de forma que toda e qualquer medida apresentada nesses documentos sejam previamente discutidas e acordadas com os mesmos antes de serem adotadas. Garantia da participação destes povos e

---

<sup>3</sup> Entre janeiro e março de 2010 a CP-DHAA realizou, em parceria com representantes da CP 5 e 6 e Movimento Nacional de Populações de Rua a análise dos Guias de Cadastramento para (1) Povos Indígenas (2) Comunidades Quilombolas e (3) Populações em Situação de Rua. Em março foi realizada uma reunião com a SENARC para apresentar os resultados desta análise apresentando sugestões de alterações.

comunidades mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas.

### Documentação exigida para inclusão no CadÚnico

- Avanço relacionado à flexibilização da exigência de apresentação de CPF ou Título de Eleitor no caso dos povos indígenas, quilombolas, populações em situação de rua e abrigados.
- Avanço em relação à população de rua e a inclusão deste grupo no CadÚnico e no PBF. Avanço também em relação à aproximação da SENARC com o Movimento Nacional de Populações de Rua e com outros atores fundamentais para a luta deste grupo. Necessidade de estreitar a parceria e promover diálogos contínuos com estes setores.
- Desafio: a não inclusão no CadÚnico de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade por não possuir documentos (identidade, CPF ou Título de Eleitor), é uma realidade que acaba gerando uma dupla violação de direitos. Proposta da Comissão: a ausência de documentação demanda ações imediatas por parte do poder público, o que implica na necessidade de se garantir que o processo de cadastramento ocorra de forma articulada e coordenada com ações para expedição imediata de documentos de identificação.
- Necessidade de se garantir a flexibilização da exigência de CPF ou Título de Eleitor a todos os potenciais titulares das ações de cadastramento. Objetivo: garantir que as pessoas em situação de maior vulnerabilidade não tenham dificultada sua inclusão no CadÚnico e possam, gradativamente, superar o quadro de violações de direitos. Exigência de Título de Eleitor: possibilidade de constituir vínculo eleitoral, especialmente para as pessoas em situação de maior vulnerabilidade, por isso recomenda a não exigência do referido documento.

## **2 - Condicionalidades**

- Necessidade de se estudar formas de não punir, em hipótese alguma, os titulares de direito do programa quando do não cumprimento das condicionalidades e sim de responsabilizar os municípios, estados e outros organismos governamentais que não cumprirem com sua obrigação de garantir o acesso aos direitos atualmente impostos como condicionalidades.
- Acompanhamento intersetorial dessas famílias mais vulnerabilizadas sob uma nova perspectiva que não a do descumprimento das condicionalidades e a garantia de não punição dos titulares de direito: importante passo para que o quadro de violações de direitos dessas famílias não seja agravado.
- CP4 recomenda a substituição do termo “condicionalidades” pelo termo “atendimento prioritário” das famílias titulares do PBF no acesso aos serviços de educação e saúde.

- Com base nas deliberações da III Conferência Nacional de SAN: a Comissão ressalta que a implementação de um programa de renda básica universal representaria um passo significativo na superação das condicionalidades.

### **3 - Exigibilidade e responsabilização**

#### Exigibilidade

- Necessidade de criação, a exemplo do PNAE, de instrumentos específicos de exigibilidade acessíveis aos titulares de direito. Estes instrumentos devem permitir a reclamação em todos os níveis - quando for entendido que os direitos relativos ao programa estão sendo violados. Os principais instrumentos de exigibilidade são: Direitos, obrigações e responsabilidades dos diferentes sujeitos envolvidos na implementação do PBF; fluxograma de reclamações; dimensões dos direitos humanos que o PBF visa garantir).
- Necessidade de adoção de ações locais para garantir a efetividade desses instrumentos de exigibilidade (ações de formação para os agentes públicos, lideranças sociais e comunitárias e titulares de direitos para que se apoderem destes instrumentos).

#### Responsabilização

- Importância do MDS promover estudos sobre a criação de mecanismos de responsabilização dos diferentes agentes públicos responsáveis pelo programa, em todos os níveis. Estes mecanismos devem ser implementados, de forma autônoma e co-responsável, pelos diferentes entes federativos, inclusive com a atuação direta dos outros poderes (Legislativo e Judiciário).
- Definição em linguagem simples, clara e facilmente acessível aos titulares e à população em geral das atribuições e obrigações dos agentes públicos (instrumentos de exigibilidade). As ações de formação para os todos os atores (agentes públicos, lideranças, titulares e conselheiros) devem versar sobre as atribuições/obrigações dos agentes públicos.
- Investigações constantes das razões pelas quais os portadores de obrigações não estão realizando suas obrigações.
- Que os informes semanais para os gestores municipais incorporem o conteúdo e a linguagem dos direitos humanos.

### **V. Instrumentos de Exigibilidade no âmbito do PBF**

Considerando,

- a Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- o Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional onde respectivamente estão explicitados: no CAPÍTULO I, Art 2º, § 2o das Disposições Gerais que “É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a



realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade e; no Art. 4º, como sendo um dos objetivos específicos da PNSAN “ articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade”.

Considerando, ainda, que a disponibilidade de instrumentos de exigibilidade de fácil acesso, ágeis e efetivos poderão contribuir para a qualificação do PBF e a redução de riscos de violações ao DHAA, em março de 2010, em reunião com a equipe da SENARC, a CP-DHAA apresentou uma proposta para iniciar a discussão dos instrumentos de exigibilidade do PBF. Este primeiro instrumento diz respeito às dimensões dos direitos no processo de cadastramento das famílias. Optou-se por iniciar esta discussão pelo CadÚnico uma vez que ele é a condição fundamental e primeira de acesso ao programa<sup>4</sup>.

#### **Dimensões de direitos dos titulares em relação ao Cadastro Único para Programas Sociais (Versão Preliminar – fevereiro de 2010)**

O Brasil assinou diversos tratados internacionais que garantem os direitos humanos. O Cadastro Único para Programas Sociais, CadÚnico, é uma ferramenta de identificação e caracterização das famílias e populações de baixa renda e, por isso, um requisito para o acesso a programas e políticas públicas. Dessa forma, é um instrumento importante para garantir direitos humanos das populações vulnerabilizadas.

**Em relação ao CadÚnico os indivíduos, famílias, grupos e povos tem direito humano à:**

**1) Informação acessível e em linguagem clara sobre o CadÚnico, considerando as especificidades de cada povo/grupo.**

É fundamental que as pessoas tenham informação sobre o que é o CadÚnico, quem pode ser cadastrado, a sua finalidade, como ser incluído no cadastro e quais os programas sociais que utilizam a informação do CadÚnico para seleção dos titulares de direito.

É importante que todas as informações sobre o CadÚnico reforcem a perspectiva de programas públicos como forma de realizar direitos humanos.

**2) Informação e participação em todas as etapas do cadastramento.**

A participação ativa e informada das pessoas, famílias, grupos e povos em todas as etapas do cadastramento – diagnóstico da situação, planejamento do cadastramento, levantamento dos recursos necessários, estabelecimento de parcerias, mobilização local, capacitação e avaliação dos resultados da ação de cadastramento – é fundamental. Para tanto, é necessário garantir a adoção de medidas que garantam a participação, mediante

---

*4 A proposta está em análise pela SENARC.*



procedimentos apropriados através de instituições representativas dos diferentes grupos e povos, de modo que suas especificidades socioculturais e seus direitos humanos sejam sempre respeitados e protegidos. Neste sentido, deve-se garantir a ampla e prévia comunicação sobre as ações de cadastramento, informar a data, horário, local, assuntos de pauta e distribuir antecipadamente os documentos e dados a serem apreciados nas discussões.

No caso dos povos indígenas e quilombolas é fundamental garantir os direitos desses povos de serem consultados previamente, de maneira representativa, sobre qualquer ação, projeto ou programa que possa interferir em suas vidas. Além disso, é fundamental garantir a co-gestão desses povos em todos os processos implementados a partir das consultas prévias. É importante destacar que, para uma pessoa ser reconhecida como indígena ou quilombola ela deve se autoidentificar. A autoidentificação refere-se às características culturais e não à aparência física da pessoa.

As pessoas em situação de rua têm também o direito de serem consultadas previamente e de participarem, de forma ativa e informada, de todas as ações que lhes dizem respeito.

### **3) Tratamento adequado, sem qualquer tipo de discriminação, por parte dos agentes públicos responsáveis pela inclusão no cadastro.**

É fundamental que os agentes públicos reconheçam suas obrigações em relação à garantia de direitos humanos e estejam bem informados sobre a forma de operacionalização do cadastro e dos programas que utilizam essa ferramenta para seleção dos titulares de direitos. Além disso, é fundamental que os gestores municipais e todos os atores envolvidos no cadastro de pessoas/famílias de baixa renda, assegurem que a inclusão das mesmas no CadÚnico seja garantida com total respeito a estas pessoas, sem qualquer tipo de discriminação. Qualquer ação que fira a dignidade ou que discrimine essas pessoas constitui-se em violação aos seus direitos humanos.

Em relação aos povos e grupos tradicionais e as populações em situação de rua é fundamental que os portadores de obrigações se dediquem a conhecer e respeitem a forma de vida, os costumes e o comportamento dessas populações.

### **4) Acesso imediato, em caso de ausência de documentos de identificação, à documentação civil necessária para inclusão no CadÚnico.**

Cabe ao poder público garantir a todas as pessoas o acesso a documentação civil. O poder público precisa garantir que as pessoas sem documentação não sejam prejudicadas com a não inclusão no CadÚnico já que isto representaria uma dupla violação de direitos humanos. Assim, a ausência de documentação demanda ações imediatas por parte do poder público, o que implica na necessidade de se garantir que o processo de cadastramento ocorra de forma articulada e coordenada com ações para expedição imediata de documentos de identificação.





Além disso, a apresentação de CPF ou título de eleitor não deve ser obrigatória para a realização do cadastramento.

É também fundamental que os agentes públicos sejam capacitados, de forma permanente, para cumprirem as normas que regulam o CadÚnico inclusive no que tange à apresentação de documentos de identificação a fim de evitar, por exemplo, situações de cobrança indevida de documentos que não são obrigatórios para a inclusão no CadÚnico.

#### **5) Acesso fácil ao cadastramento.**

A localização ou as condições de vida de algumas pessoas/comunidades pode dificultar o cadastramento. Nesses casos, é obrigação do poder público garantir o acesso físico aos postos ou pessoas que realizam o cadastro.

Em alguns casos, como no das famílias quilombolas e indígenas, o cadastramento deve ser realizado, respectivamente, por meio de visita domiciliar e às aldeias onde vivem estes povos.

No caso das populações em situação de rua, a entrevista e o preenchimento dos formulários para inclusão no CadÚnico deverão ser feitos na rua.

#### **6) Inclusão no CadÚnico quando forem preenchidos os requisitos previstos nas normas que o regulam.**

Segundo as normas que atualmente regulam a inclusão no CadÚnico, todas as famílias/grupos que receberem menos de três salários mínimos ou que tenham o rendimento mensal de até meio salário mínimo por pessoa tem o direito de ser incluído no CadÚnico.

Os critérios para cadastramento de povos e grupos tradicionais e populações em situação de rua são diferenciados e para a realização do cadastro dessas populações, é fundamental que as suas especificidades sejam consideradas.

Além disso, indivíduos, famílias, grupos e povos tem o direito de ter uma resposta rápida sobre o andamento do processo de inclusão no CadÚnico. Para tanto, é fundamental que essas pessoas e grupos saibam onde cobrar estas informações.

O não-cadastramento de famílias e indivíduos elegíveis constitui-se em violação aos seus direitos humanos.

#### **7) Informação sobre as obrigações dos três níveis administrativos – federal, estadual e municipal – na realização do CadÚnico.**

O direito humano à informação sobre as obrigações dos três níveis administrativos na realização do CadÚnico é um direito fundamental, afinal, as ações relativas ao cadastramento só podem ser cobradas quando as pessoas conhecem seus direitos, as



obrigações dos diferentes atores responsáveis pelo cadastramento, os caminhos para cobrança de seus direitos relativos ao cadastramento e de quem os mesmos podem ser exigidos.

Além disso, é também fundamental que os agentes públicos conheçam e cumpram suas obrigações relativas ao cadastramento e compreendam seu papel fundamental no processo de promoção de direitos, já que o cadastro é o instrumento usado para a seleção de titulares de programas e políticas públicas.

**8) Exigir que sejam destinados os recursos necessários para a realização eficaz do CadÚnico.**

Os indivíduos, famílias, grupos e povos têm também o direito de serem informados sobre todas as fontes de financiamento do CadÚnico, como, por exemplo, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – instrumento criado para ajudar financeiramente os municípios no trabalho de identificação e atendimento à pessoas, famílias e grupos mais vulnerabilizados – e de exigir que os recursos do IGD e de outras fontes de financiamento correlatas sejam também utilizados para custear as ações de cadastramento.

**9) Não exclusão do CadÚnico enquanto estiverem dentro dos critérios apontados anteriormente.**

Uma vez que o CadÚnico é o instrumento que permite o acesso a programas e políticas públicas para grupos vulnerabilizados é fundamental que aqueles e aquelas que façam parte desse Banco de dados não sejam excluídos se ainda preenchem os requisitos previstos nas normas que regulam o cadastro.

**10) Acesso a instrumentos de reclamação acessíveis e eficazes caso uma ou mais de uma dessas dimensões não forem cumpridas.**

Caso uma ou mais de uma dessas dimensões não forem cumpridas, incluindo os casos de exclusão indevida do CadÚnico ou os casos de não inclusão no cadastro quando forem preenchidos os requisitos previstos nas normas que o regulam, os indivíduos, famílias, grupos e povos tem o direito de fazer uma reclamação/denúncia para aqueles que têm o dever de garantir os direitos relativos ao CadÚnico, conforme apresentado abaixo:

**CASO SEUS DIREITOS NÃO ESTEJAM SENDO RESPEITADOS E PROTEGIDOS FALE COM:**

Responsáveis pelo CadÚnico no seu município

Endereço:

Telefone:

**CASO NÃO TENHA RESPOSTA ÀS SUAS QUEIXAS FALE COM:**

SENARC

Endereço:

Telefone:

**CASO NÃO TENHA RESPOSTA ÀS SUAS QUEIXAS FALE COM:**

Ministério Público

Endereço:

Telefone:

## VI. Resumo

Estão apresentados abaixo os pontos considerados fundamentais deste processo onde o CONSEA realiza seu papel de problematização, proposição, participação e controle social em um programa público relevante:

### **1. Exigibilidade**

- Criação de instrumentos específicos de exigibilidade;
- Adoção de ações locais para garantir a efetividade dos instrumentos de exigibilidade.

### **2. Responsabilização**

Criação de mecanismos de responsabilização dos diferentes agentes públicos responsáveis pelo programa, em todos os níveis.

### **3. Condicionalidades**

- Adoção de estratégias para não punir, em hipótese alguma, os titulares de direito do programa quando do não cumprimento das condicionalidades e sim responsabilizar os municípios, estados e outros organismos governamentais que não cumprirem com sua obrigação de garantir o acesso aos direitos atualmente impostos como condicionalidades;
- Acompanhamento intersetorial das famílias vulnerabilizadas sob uma nova perspectiva que não a do descumprimento das condicionalidades;
- Substituição do termo “condicionalidades” pelo termo “atendimento prioritário” das famílias titulares do PBF no acesso aos serviços de educação e saúde.

### **4. Linguagem e práticas: cultura de direitos humanos, produção de materiais e capacitação**

- Revisão dos materiais já elaborados sobre o PBF para inclusão dos princípios e dimensões dos direitos humanos.
- Elaboração de materiais específicos sobre os princípios e dimensões dos direitos humanos para todos os atores (agentes públicos, lideranças, titulares e conselheiros).
- Ações específicas de formação sobre os princípios e dimensões dos direitos humanos para os diferentes atores envolvidos na implementação do PBF e para os titulares de direitos.
- Fortalecimento do controle social: descompasso entre os instrumentos previstos na esfera federal e a implementação dos mesmos nas realidades específicas dos municípios

### **5. Tendência à exclusão dos mais vulneráveis e limitações do Cadastro Único**

- Garantir a inclusão no programa, de forma prioritária, e no prazo de tempo mais curto possível, de TODOS os brasileiros (as) em situação de maior vulnerabilidade.

- Avançar no debate sobre outros critérios para a seleção das famílias elegíveis além do critério “renda”, como por exemplo: situação de moradia, escolaridade do(a) responsável, entre outros, presença de enfermidades crônicas graves na família, desnutrição em crianças, HIV/AIDS, doença celíaca, anemia falciforme, diabetes, doenças crônico-degenerativas, etc. sob uma perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos.
  - Necessidade de se garantir que todos os relatórios e documentos sobre povos indígenas e comunidades quilombolas, elaborados pelo PBF, sejam amplamente divulgados para os povos interessados, de forma que toda e qualquer medida apresentada nesses documentos sejam previamente discutidas e acordadas com os mesmos antes de serem adotadas. Garantia da participação destes povos e comunidades mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas.
- 6. Documentação exigida para inclusão no CadÚnico**
- Garantir que o processo de cadastramento ocorra de forma articulada e coordenada com ações para expedição imediata de documentos de identificação.

**ANEXO 1****CRONOLOGIA DO PROCESSO DE ANÁLISE DO PBF – CP-DHAA/CONSEA**

- 2005: Em junho, início da análise do PBF pela Comissão Permanente sob a perspectiva dos direitos humanos e envio das recomendações à Coordenação do PBF;
- 2006: Início do monitoramento da implementação das recomendações por parte do PBF;
- 2008: Em dezembro, envio de questionário para monitorar a implementação das recomendações por parte do PBF;
- 2009: Em abril, MDS envia as respostas ao questionário;
- 2009: Em agosto, outubro e dezembro: reuniões MDS + CP-DHAA para discussão e apresentação do relatório de monitoramento e início das discussões sobre a elaboração de instrumentos de exigibilidade;
- 2010: Em janeiro e fevereiro, em parceria com representantes da CP 5 e 6 e Movimento Nacional de Populações de Rua; análise do Guias de Cadastramento na perspectiva dos DHs e elaboração das dimensões dos direitos dos titulares em relação ao CadÚnico;
- 2010: Em março: reunião com a SENARC para apresentar os resultados da análise dos guias de cadastramento bem como as dimensões dos direitos dos titulares em relação ao CadÚnico e continuar a discussão instrumentos de exigibilidade;
- 2010: Em julho e agosto - SENARC responde às sugestões aos Guias de Cadastramento e ao relatório de monitoramento das recomendações;
- 2010: Em agosto – elaboração da resposta ao documento da SENARC sobre os Guias de cadastramento e monitoramento da implementação das recomendações.

**ANEXO 2****RELATÓRIO DE ANÁLISE DO PBF NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS – RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES****Setembro de 2005****1) Necessidade de mudança de linguagem – Produção de materiais, Capacitação e Cultura de direitos humanos****Ao Bolsa Família recomenda-se que:**

1. Todos os materiais e informações fornecidas à população, às famílias cadastradas pelo CadÚnico, potenciais titulares de direito do programa devem afirmar que o **acesso ao Programa e o Direito Humano à Alimentação são direitos** de todas as famílias elegíveis, e também sobre a quem se dirigir em caso de reclamações relativas ao programa.
2. Todos os materiais informativos produzidos para os conselheiros e/ou gestores públicos devem também versar sobre preceitos dos direitos humanos, inclusive sobre questões como a importância de se coibir práticas paternalistas e discriminatórias.
3. Sejam desenvolvidas, urgentemente, estratégias de comunicação e informação mais claras e acessíveis que visem divulgar aos titulares de direito do PBF e à população em geral sobre o Programa e sobre os direitos humanos dos seus titulares.
4. A capacitação dos gestores municipais, conselhos sociais e de todos os demais gestores envolvidos com a realização do Programa bem como da população em geral deve ser realizada sob uma perspectiva dos direitos humanos, com o intuito de assegurar que os direitos relacionados ao PBF sejam entendidos de fato como direitos humanos fundamentais e não como favor, benefício, caridade ou privilégio.
5. Ressalta-se a necessidade de programas de capacitação continuada - tendo em vista inclusive a problemática relacionada à falta de continuidade com a rotatividade de técnicos do PBF - e que levem em consideração, dentre vários fatores, a importância do estabelecimento de mecanismos de motivação dos diferentes agentes públicos para implementação de suas obrigações, bem como a conscientização de sua responsabilidade no cumprimento destas obrigações.
6. Os gestores municipais devem ser sensibilizados e capacitados para identificar, de forma efetiva e prioritária, as famílias em situação de maior vulnerabilidade, cadastrando todos os seus integrantes.
7. A capacitação desses gestores deve ser realizada no sentido de garantir que sua atuação seja baseada numa visão dos direitos humanos e seus princípios tais como não discriminação, inclusão, empoderamento, participação dos titulares de direito de forma ativa e informada, dentre outros.

**2) Tendência à exclusão dos mais vulneráveis e limitações do Cadastro Único****Ao Bolsa Família recomenda-se que:**

1. Sejam adotadas todas as medidas cabíveis no sentido de assegurar que sejam incluídos no Programa, de forma prioritária, e no prazo mais curto de tempo possível, todos os brasileiros em situação de maior vulnerabilidade, com especial atenção a acampados, assentados, quilombolas, indígenas, moradores de rua, ciganos, moradores de comunidades urbanas sem identificação de domicílio e outras populações vulneráveis e grupos específicos, tais como portadores de HIV/AIDS, doença celíaca, anemia falciforme e outras doenças crônicas.
2. Esta inclusão seja assegurada com total respeito e proteção dos direitos humanos destes grupos e povos, fazendo-se adequações do programa quando necessário para atender as provisões de tratados internacionais de Direitos Humanos e da Constituição federal.
3. Sejam estudadas formas de adequação do Cadastro Único de maneira a garantir que o mesmo não imponha critérios excludentes de acesso ao PBF, sob pena de violação de direitos humanos;
4. Sejam tomadas todas as medidas necessárias, em parceria com outros organismos governamentais, em especial com o Ministério Público, no sentido que sejam URGENTEMENTE identificados mecanismos que garantam a inclusão de todos os detentores de direito de acesso ao Cadastro Único, independente dos critérios atualmente impostos, bem como a inclusão dos potenciais titulares de direito ao Programa Bolsa Família;
5. Que sejam estudadas formas de inclusão ao PBF alternativas ao Cadastro Único.

### **3) Necessidade de inclusão diferenciada dos povos indígenas, quilombolas e populações específicas**

#### **Ao Bolsa Família recomenda-se que:**

1. Estabeleça meio de consulta e participação dos povos vulnerabilizados e tradicionais mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, para que decidam sobre a forma mais adequada de sua inclusão no Programa Bolsa Família, incluindo a possibilidade de elaboração de um programa alternativo de transferência de renda adequado à diversidade cultural indígena e quilombola, em especial.
2. Os relatórios sobre povos indígenas e comunidades quilombolas elaborados pelo PBF sejam amplamente divulgados para os grupos e comunidades interessados de forma que toda e qualquer medida apresentada nestes documentos sejam previamente discutidas e acordadas com os mesmos antes de serem adotadas.

### **4) Condicionalidades**

#### **Ao Bolsa Família recomenda-se que:**

1. O PBF reveja suas concepções acerca da imposição de condicionalidades e obrigações às famílias, considerando que a um direito não se deve contrapor exigências, contrapartidas ou condicionalidades.



2. As condicionalidades sejam obrigatórias para os poderes públicos, estabelecendo-se quando for necessário, Termos de Ajuste de Conduta para o cumprimento das mesmas dentro de prazo razoável que garanta o provimentos dos serviços à população;
3. O governo estude formas de não punir, em hipótese alguma, os titulares de direito do Programa quando do não cumprimento das condicionalidades e sim de responsabilizar os municípios, estados e outros organismos governamentais que não cumprirem com sua obrigação de garantir o acesso aos direitos atualmente impostos como condicionalidades.
4. Seja revista e adequada a linguagem e conteúdo do documento “Agenda de Compromissos”, sobre o cumprimento das condicionalidades do Programa por parte dos titulares de direito, que, segundo o Programa, vem sendo elaborado “para que as famílias tenham ciência de seus direitos e deveres implicados no recebimento mensal do benefício e possam cumprir a contento suas obrigações referentes ao acompanhamento escolar e cuidados com a saúde das crianças e gestantes”. (grifo da comissão)
5. A imposição de condicionalidades seja urgentemente revista também em relação às comunidades indígenas e quilombolas, de forma que garanta aos mesmos seu direito de escolha de acesso a estes direitos tendo em vista suas diferenças culturais.

## **5) Responsabilização, Reclamações sobre possíveis Violações e Exigibilidade**

### **Ao Bolsa Família recomenda-se que:**

1. Sejam reconhecidos e dados os devidos encaminhamentos às reclamações apresentadas por titulares de direito, movimentos sociais e diferentes instituições sobre o funcionamento do Programa, de forma contínua e eficaz.
2. Sejam estudadas formas para a instituição imediata de instrumentos de exigibilidade dos direitos dos titulares do Bolsa Família. Informações, por exemplo, a quem recorrer em caso de discriminação no acesso ou em caso de interrupção do Programa devem estar disponíveis de forma clara e acessível aos titulares de direito, principalmente os mais vulneráveis.
3. Seja discutida a criação de mecanismos específicos e acessíveis, para os titulares de direito reclamarem (em todos os níveis) quando entenderem que seus direitos estão sendo violados, ou não estão sendo garantidos. Para tanto, recomenda-se que sejam estudadas formas de parceria com o Ministério Público e outras instituições que tenham seu trabalho voltado para a realização e exigibilidade dos direitos humanos.
4. Sejam também desenvolvidas estratégias de comunicação e informação mais claras e acessíveis – como, por exemplo, folhetos informativos que visem divulgar aos titulares de direito do Programa e à população em geral sobre os instrumentos de queixa que existem à sua disposição em caso de violação de seus direitos relacionados ao PBF.
5. Sejam estudadas formas de monitoramento e avaliação das ações dos agentes públicos.
6. Sejam promovidos estudos aprofundados sobre a criação de mecanismos de responsabilização dos diferentes agentes públicos responsáveis pelo Programa, em todos os níveis.
7. Uma investigação das razões pelas quais os portadores de obrigações não estão realizando suas obrigações torna-se importante (identificação de lacunas). Neste contexto,

os cinco elementos relacionados com competência devem ser levados em consideração: (a) motivação para implementar medidas e aceitação da obrigação de fazê-lo; (b) autoridade para tomar decisões (as ações de atores mesmo capacitados têm pouco impacto quando estes atores não possuem ou não lhes foi delegada autoridade suficiente); (c) acesso e controle dos recursos econômicos, humanos (pessoal capacitado e qualificado) e organizacionais (programas contínuos de treinamento, etc.); (d) capacidade de comunicação; e (e) capacidade para tomar decisões racionais e aprender com as experiências (monitoramento e avaliação das práticas, políticas e programas).

**8.** Que os informes semanais para os gestores municipais versem também sobre os direitos humanos.