



SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDOS DE CASO SOBRE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Fundação Euclides da Cunha – FEC/DataUFF
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, Abril de 2009

ESTUDOS DE CASO SOBRE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

1. Apresentação

Esta pesquisa teve como objetivo central avaliar o desempenho das instâncias de controle social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF). Foram realizados 18 estudos de caso abordando seis instâncias estaduais – Rondônia, Pará, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo – e doze instâncias municipais – Porto Velho e Costa Marques (RO), Santarém e Santa Luzia do Pará (PA), Monsenhor Tabosa e Caucaia (CE), Petrolina e Inajá (PE), Uberlândia e Conceição do Mato Dentro (MG), Santos e Itariri (SP).

2. Metodologia

Nesta pesquisa foi adotada a metodologia qualitativa, optando-se pela realização de entrevistas em profundidade e grupos focais. As entrevistas em profundidade foram feitas com atores envolvidos direta ou indiretamente com as instâncias de controle social: gestores, conselheiros, beneficiários (incluindo indígenas e quilombolas), representantes da rede de controle social e lideranças ligadas a entidades sociais sem assento no conselho. Os grupos focais foram realizados com beneficiários do programa e com integrantes das instâncias de controle social.

O trabalho de campo, envolvendo entrevistas em profundidade e grupos de discussão, foi realizado entre os meses de junho e setembro de 2008. A seleção da amostra dos casos/municípios obedeceu à determinação do Termo de Referência desta pesquisa, de acordo com o qual deveriam ser abordados 12 municípios no total, divididos igualmente entre 3 regiões (Sudeste, Norte e Nordeste) e selecionados pelos seguintes critérios:

- ♦ porte populacional do município: metade dos municípios deveria ser de grande porte (acima de 200.000 habitantes) e outra metade de municípios de pequeno porte (abaixo de 20.000 habitantes);
- ♦ tipo de instância de controle: conselho de programas remanescentes, conselho setorial vinculado a outras políticas públicas, conselhos criados especificamente para atuar no controle social do PBF ou conselho formado a partir de associações intermunicipais;
- ♦ existência de populações tradicionais (indígenas e/ou quilombolas) no município.

Foram realizadas entrevistas em profundidade com os gestores do Programa Bolsa Família e das políticas de assistência social, saúde, educação nos níveis estadual e municipal. A seleção dos entrevistados nesses casos foi determinada

pelo cargo/posição que ocupavam. Já os conselheiros representantes da sociedade civil e do governo nas instâncias de controle social participaram de entrevistas grupais e foram selecionados de maneira aleatória a partir de listagens fornecidas pelas secretarias estaduais ou municipais relacionadas com a assistência social. Com relação aos representantes dos conselhos de direitos, foram ouvidos integrantes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente ou do Tutelar em cada município avaliado. Por fim, os beneficiários (incluindo indígenas e quilombolas) foram recrutados nos bairros das cidades, também de maneira aleatória, para a participação nos grupos focais.

Na maior parte, em quinze de dezoito dos casos pesquisados, as instâncias de controle social eram os próprios conselhos de assistência social do estado ou município. Houve três situações – dentre os quinze casos – em que o conselho municipal de assistência social optou por criar e abrigar sob o seu escopo uma comissão interna voltada especificamente para o acompanhamento do Bolsa Família (Itariri, Santa Luzia do Pará e Porto Velho). Em dois casos, a ICS era totalmente autônoma de qualquer conselho (Uberlândia, São Paulo). Houve apenas um caso em que a ICS envolvia dois diferentes conselhos (Petrolina).

Para cada instância de controle social foram analisados: características gerais de constituição e funcionamento; grau de conhecimento dos atores a respeito do PBF; a relação com os gestores do estado e do município; uma avaliação de desempenho por parte dos gestores, conselheiros e beneficiários; a relação com a rede de fiscalização do programa; as condições de trabalho e os efeitos de sua implementação para o incremento do capital social. Por fim, buscou-se identificar que fatores estariam associados com o desempenho das ICS.

Quadro 1: Municípios selecionados para o estudo de caso

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	PRESENÇA DE INDÍGENAS E/OU QUILOMBOLAS
NORTE		
Santarém – PA	262.538	Indígenas e quilombolas
Porto Velho – RO	334.661	Indígenas
Costa Marques – RO	10.208	Indígenas e quilombolas
Santa Luzia do Pará – PA	19.400	Indígenas e quilombolas
NORDESTE		
Petrolina – PE	218.538	Quilombolas
Caucaia – CE	250.479	Indígenas
Monsenhor Tabosa – CE	16.344	Indígenas e quilombolas
Inajá – PE	13.280	Indígenas e quilombolas
SUDESTE		
Uberlândia – MG	501.214	Quilombolas
Santos – SP	417.983	Indígenas
Conceição do Mato Dentro – MG	18.637	Quilombolas
Itariri – SP	13.613	Indígenas

3. A gestão do Programa Bolsa Família

O primeiro ponto importante a ser colocado é a existência de um empenho muito grande por parte dos governos estaduais e municipais estudados para garantir o cumprimento das condicionalidades requeridas para o recebimento dos recursos do Bolsa Família e, conseqüentemente, também o sucesso do programa. O principal elemento motivador deste empenho de gestores e beneficiários, ainda que não seja o único, é o incentivo financeiro. Todavia, em alguns casos, foi possível observar a participação de atores envolvidos com a gestão do programa que têm uma trajetória pessoal marcada pela luta por reestruturação das políticas sociais, pela criação dos conselhos gestores ou ainda outros aspectos relacionados com alterações da Constituição de 1988, visando a garantia de direitos.

O entusiasmo com a manutenção do programa e a preocupação com a possibilidade de perda dos recursos fazem com que gestores e beneficiários se esforcem para agir conforme as regras e condicionalidades exigidas pelo programa, ainda que muitas vezes os seus valores políticos não estejam afinados com a proposta da política pública. Uma beneficiária chegou a mencionar que o programa é bom porque obriga que as mães – segmento do qual ela faz parte – cuidem dos seus filhos, como certamente não o fariam (por falta de recursos financeiros, de tempo ou mesmo de informação) se não fosse pelo dinheiro do Programa Bolsa Família. Também existem os gestores que, embora não demonstrem muito apego ao programa de transferência de renda, cumprem as regras a fim de garantir o recebimento de recursos para as prefeituras ou governos estaduais.

Nos municípios e estados foi possível verificar ainda que as exigências do cumprimento das condicionalidades nas áreas da saúde e educação vêm aproximando as secretarias de políticas sociais. O que se viu nesta pesquisa foram gestores se articulando junto às diferentes políticas para garantir a oferta de serviços necessária para o cumprimento das condicionalidades. O desafio do trabalho intersetorial abarcando as três áreas vem sendo enfrentado e, em algumas localidades, já chega a ser superado. Mas, sem dúvida, este ainda se constitui em um grande desafio.

4. A consolidação das Instâncias de Controle Social

Não foi possível perceber o mesmo comprometimento entre os gestores em relação ao controle social do programa. Os gestores do Bolsa Família se preocupam em atender os requisitos mínimos para a implementação e manutenção do programa e, neste sentido, a criação da instância de controle social só é cumprida por ser uma exigência. No entanto, uma vez implementadas, as ICS não contam com incentivo ou colaboração e ficam submetidas às vontades políticas que, muitas vezes, não aceitam este tipo de participação e controle.

É importante salientar que as debilidades identificadas no controle social do Programa Bolsa Família não apresentaram especificidades, mas seguem as mes-

1 ANDRADE, I. A. L. Gestão social e democracia: problemas e perspectivas. In: VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, 2001, Buenos Aires. Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, 2001.

mas tendências de problemas encontrados nos conselhos gestores de diversas outras políticas sociais. Andrade (2001)¹ fez um levantamento da bibliografia nacional a fim de identificar quais são os problemas e perspectivas do controle social no país e pode-se dizer que os desafios referentes ao controle social do PBF são os mesmos levantados pela autora. A saber:

- ♦ a existência de uma tradição centralizadora e autoritária dos governos;
- ♦ os problemas de difusão e acesso de informação por parte de conselheiros e beneficiários;
- ♦ um conjunto de valores políticos que prima pela hierarquia e personalismo.

Se olharmos para os fatos históricos, é possível identificar que a introdução do controle social das políticas públicas no Brasil se deu no contexto da redemocratização, após mais de 20 anos de regime autoritário. Assim, foi marcado por uma cultura que colocava em campos opostos o estado e a sociedade civil, refletindo a oposição ao período dos governos militares. Dessa forma, muito da dimensão colaborativa se perdeu, dando espaço a uma lógica de enfrentamento e antagonismo que coloca o Executivo e os representantes da sociedade civil em campos opostos. Essa, nos municípios e estados estudados, parece ser uma das razões centrais da maior falta de interação entre Executivo e instâncias de controle social.

Foi possível perceber que, em todos os casos estudados, a distribuição de forças era favorável ao Estado, tendo o Poder Executivo (seja municipal ou estadual) a instância de controle social do Programa Bolsa Família sob o seu domínio.

Como causa e consequência de tal tendência, o Executivo aparece como uma instância mais preparada e capacitada para acompanhar todo o processo da implementação e fiscalização do Programa Bolsa Família, se comparado com os conselhos. Nesse aspecto, o visível despreparo de grande parte dos integrantes das instâncias de controle social reforça tal leitura por parte dos gestores.

A percepção centralizadora pôde apenas ser inferida, pois, a princípio, os entrevistados demonstraram ser a favor da existência das instâncias de controle social. Afirmaram também que gostariam de vê-las fortalecidas, a fim de assegurar a participação e a mobilização da sociedade civil na gestão das políticas públicas, o acompanhamento e a fiscalização dos projetos, assim como outros esforços que visem à melhoria dos serviços. Por outro lado, nas avaliações, os gestores tenderam a desacreditar nas instâncias de controle social sob a alegação, sobretudo, do despreparo de seus integrantes.

Com algumas exceções, os dados mostram uma forte tendência de isolamento desses dois atores. Em geral, os conselhos municipais de assistência social e os outros conselhos ligados ao PBF não buscam os gestores do Executivo para dialogar, colher informações, muito menos fazer cobranças. Isso se deve a pelo menos dois fatores: 1) uma história de diálogo de pouco ou nenhum sucesso nesse domínio; 2) desconhecimento das funções da instância e mesmo desinteresse. Ao mesmo tempo, de modo geral, os gestores não buscam também fortale-

lecer as relações com as instâncias, às vezes alegando que eles não conseguem se desincumbir das tarefas que lhes são apresentadas.

Como isso vem se dando há muitos anos – e somente em poucos lugares e em alguns momentos –, tem sido objeto de contestação verifica-se uma tendência à naturalização da situação (como o conselho nunca solicita informações ou age, o Executivo nada remete para ele) que tende a se reproduzir. Tal cenário requer intervenções fortes, pois é nele que se encontra a raiz de uma série de outros problemas.

O segundo problema identificado por Andrade em sua revisão da literatura e que pode ser verificado também nos estudos de caso é que conselheiros e beneficiários têm pouco acesso às informações essenciais para o controle social. Ao longo do relatório desta pesquisa, há uma confirmação do desconhecimento parcial de conselheiros sobre os requisitos para entrada e permanência no Programa Bolsa Família, ou mesmo a respeito da gestão dos recursos recebidos pelas prefeituras e governos estaduais provenientes do Governo Federal, entre outras questões. No que diz respeito aos beneficiários, a falta de conhecimento é ainda maior. Os beneficiários indígenas e quilombolas fazem parte do segmento que possui menos informações.

O alto grau de desconhecimento dos beneficiários pode ser justificado pela ausência de estratégias continuadas de difusão de informações. Esse é um aspecto importante, uma vez que são conhecidas as dificuldades dos beneficiários em obter informações, até mesmo as mais simples. A situação de cadastramento também não tem sido utilizada de maneira satisfatória como um momento de transmissão de informações. As ações limitam-se à coleta de documentos e, às vezes, à divulgação de cartilhas para uma população com alta taxa de analfabetismo.

No que se refere ao controle social, o desconhecimento entre os beneficiários é praticamente unânime. Isso também explica o porquê deles possivelmente não se dirigirem às instâncias de controle social para buscar informações, apresentar queixas ou fazer denúncias.

Ademais, podemos verificar ainda o lastro de valores hierárquico e patrimonialista que dificulta as relações baseadas em regras impessoais. Essa tradição se faz ainda mais presente nos pequenos municípios, onde todos se conhecem e, portanto, os gestos e ações baseadas na impessoalidade são tidos como atitudes de pouca cortesia, capazes de gerar indisposições e constrangimentos sociais. Neste ambiente da micropolítica, um funcionário da prefeitura que goze de algum poder costuma ser visto pelos moradores da cidade como uma autoridade com quem ninguém quer se indispor. Dessa maneira, o Executivo municipal não precisa se esforçar para se impor à sociedade; naturalmente os campos de poder – dominante e dominado – já estão estabelecidos. Como causa e consequência desse quadro, tem-se o baixíssimo envolvimento e organização política da sociedade civil para romper com tal distribuição de poder.

Em síntese, as atitudes e valores políticos identificados acima servem para dificultar o avanço no desempenho das instâncias de controle social. Tal como

2 Neste relatório, na conclusão final, está inserida uma revisão da literatura que aponta para os desafios enfrentados pelos demais conselhos gestores, particularmente aqueles voltados para a política da saúde e assistência social. Os problemas apresentados naqueles grupos são similares aos aqui apresentados. De forma, que se torna imprescindível explicitar que os desafios das instâncias de controle social do Bolsa Família não se é uma exclusividade deste programa, mas pelo contrário, é um reflexo de um contexto de valores políticos mais amplo.

acontece com o controle social de outros conselhos², ainda são muitos os desafios a serem superados no sentido de democratizar a esfera pública, fortalecer os conselhos populares, a fim de que se estabeleça verdadeiros canais de comunicação e consulta entre o poder público e a população de modo a tornar as decisões governamentais mais sensíveis às suas demandas.

A despeito de tais aspectos de valores políticos perpassarem os dezoito casos analisados, existem diferenças entre as instâncias referentes ao desempenho do controle social e ao seu grau de institucionalização que merecem ser ressaltadas. Mas, desde já, é preciso esclarecer que – de modo geral – as instâncias de controle social pesquisadas não foram capazes de demonstrar bom desempenho no acompanhamento do projeto, no cadastramento ou na sua fiscalização.

Postas as restrições gerais, a questão que se coloca é em que medida as instâncias de controle do Programa Bolsa Família se diferenciam entre si? A fim de sistematizar a análise dos casos, tem-se uma classificação das instâncias de controle social a partir de sua organização interna, com variação do mais baixo grau de institucionalização ao mais alto.

Em um primeiro momento, serão analisadas as instâncias de controle social estaduais e, posteriormente, as instâncias municipais. Desde logo é importante frisar que, de acordo com a Instrução Normativa MDS nº 1, de 20 de maio de 2005, as funções destinadas às instâncias de controle social no estado têm caráter complementar àquelas assumidas pelas instâncias municipais e referem-se basicamente a: acompanhamento e auxílio na fiscalização do Programa Bolsa Família no município ou estado; apoio ao trabalho de outras políticas sociais para favorecer as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; verificação dos serviços de educação e saúde oferecidos no município; auxílio na identificação das famílias mais pobres e mais vulneráveis do município, para que sejam cadastradas e possam entrar no Bolsa Família; apoio à comunidade a participar, bem como sempre fiscalizar as atividades do Programa Bolsa Família, no município ou estado.

Da mesma forma, ambas – instâncias estaduais e municipais – estão submetidas às mesmas regras de composição, devendo ser intersetoriais, formadas por pessoas das áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e da criança e do adolescente, entre outras; e paritárias, com o mesmo número de vagas para os representantes do governo e os representantes da sociedade. Diante de tais similaridades, a opção foi por adotar uma mesma tipologia para a análise das duas esferas das instâncias.

Para tal classificação, foram considerados os seguintes critérios: atendimento aos requisitos de intersetorialidade e paridade entre governo e sociedade; mecanismos de escolha dos membros governamentais (indicação do Executivo municipal); mecanismos de escolha dos membros (eleições em fóruns; representatividade dos membros do conselho em relação à diversidade de organizações da sociedade civil); número médio de reuniões da instância de controle social por mês; conhecimento do regimento interno de cada instância e a existência de autonomia dos conselhos diante do poder público.

Quadro 2: Classificação das instâncias estaduais de controle social a partir do índice de institucionalização

SÃO PAULO	RONDÔNIA, PERNAMBUCO, CEARÁ, PARÁ	MINAS GERAIS
Menor índice	Intermediário	Maior índice

A instância estadual que apresentou menor índice de institucionalização foi a de São Paulo. Neste estado, tem-se o único caso dentre os estudados em que a instância estadual de controle social não está associada ao Conselho de Assistência Social. A Comissão dos Programas PETI e Bolsa Família responde pelo controle social do projeto no estado.

Um aspecto que contribui para o seu baixo grau de institucionalização refere-se ao fato de que parte dos representantes da sociedade civil não é eleita em fóruns específicos, mas indicada pelo Executivo estadual, a exemplo do que acontece com os representantes governamentais. Essa parcela também não está submetida à regra de rotatividade da representação. Há entidades que se integraram à Comissão do PETI há muitos anos e nunca foram submetidas a qualquer processo eleitoral. Tal sistema de seleção pode comprometer a representação da diversidade da sociedade civil e até mesmo a autonomia dos conselheiros não governamentais diante do Executivo estadual.

Por outro lado, os dados mostram que existe uma relação muito próxima entre a Comissão e o governo, assim como uma forte preocupação com a intersectorialidade na sua composição. Nesse aspecto, chama atenção a participação de membros do Ministério Público Estadual na comissão de controle social, uma possibilidade para aproximar a instituição e aumentar sua atuação na instância. Por fim, a Comissão ainda não ajustou o seu regimento interno após a inserção da função de controle social do Programa Bolsa Família à comissão de controle do PETI.

A despeito da instância do estado de São Paulo apresentar sérias restrições em sua organização, se considerarmos a IN nº 01, a Comissão apresenta um desempenho melhor do que muito de seus pares, particularmente no que se refere à sua atuação nas instâncias municipais com vistas no seu fortalecimento assim como a apuração de denúncias. O acompanhamento das condicionalidades e o monitoramento e a avaliação também sustentam esse diagnóstico. A explicação, de acordo com as entrevistas, estaria no bom relacionamento entre gestores e conselheiros e na centralidade que o Programa Bolsa Família tem dentro da comissão.

Nos casos de Rondônia, Pernambuco, Ceará e Pará, as instâncias de controle social são os conselhos estaduais de assistência social. Em todos, há o respeito às regras de: paridade entre representantes governamentais e não governamentais; seleção de representantes governamentais por indicação pelo Executivo; eleição de representantes não governamentais por eleição em fóruns e periodicidade na realização de reuniões.

No caso de Rondônia, a pendência institucional está voltada para a ausência de uma regra que determine a alternância de representantes governamentais e não governamentais na presidência do conselho. No caso de Pernambuco, há uma grande interrogação sobre o seu real grau de institucionalização. De acordo com os entrevistados, o conselho obedece às principais regras de composição e funcionamento demandadas pelo MDS. No entanto, não foi possível entrevistar sequer um conselheiro representante da sociedade civil, na medida em que a lista fornecida pelo Executivo estadual não apresentava tais representantes.

Ceará e Pará não apresentam qualquer restrição quanto à composição ou funcionamento de seus conselhos. No entanto, ainda assim, não contam com um desempenho muito positivo. O que se percebe é que, apesar de os conselhos demonstrarem-se bem desenvolvidos institucionalmente, outros fatores impedem o seu pleno funcionamento.

No caso de Rondônia, o Conselho Estadual de Assistência Social e a gestão do Programa Bolsa Família são distantes. O atual gestor do programa não conhece os membros do conselho, mas apenas a sua presidente. A inserção do programa nas discussões tem um peso secundário, entrando na pauta apenas para reclamações quanto ao número de beneficiários, tido como reduzido. Em Pernambuco, a partir dos depoimentos, fica evidente também o caráter periférico que o PBF tem nas reuniões do conselho, que prioriza as discussões voltadas para a distribuição do fundo estadual de assistência.

Já no Ceará e no Pará, prevalece o desafio do treinamento dos conselheiros. No Pará, por exemplo, a restrição para o desempenho começa com a falta de mobilização dos conselheiros governamentais para as reuniões da instância. Os secretários, por vezes, mandam seus suplentes, que também não comparecem e são substituídos por técnicos do estado.

Já o Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais é o caso de maior sucesso no que se refere ao índice de institucionalização e de desempenho da instância de controle social. Em sua composição, há o respeito às regras de paridade e de intersetorialidade. Há ainda um espaço para a representação dos conselhos municipais na instância estadual, uma inovação em relação aos seus pares. O regimento interno é conhecido pelos conselheiros e traz uma regra que define qual é a tolerância com os integrantes faltosos em reuniões. Se um conselheiro faltar mais do que lhe é permitido, ele é desligado da instância. A terceira inovação com efeitos muito positivos do CEAS-MG é um curso de treinamento para conselheiros novatos. Todos os conselheiros são submetidos a um treinamento sobre as instâncias de controle social ao serem designados para a função.

Para além da forte atuação no treinamento de conselheiros estaduais e municipais, o CEAS-MG busca auxiliar as instâncias municipais na sondagem e levantamento de dados, assim como na troca de informações e experiências entre os conselhos locais. Ao promover encontros de instâncias municipais, o conselho está incentivando a cooperação e a criação do capital social entre os conselheiros. Todavia, infelizmente, a despeito de toda essa organização, o Programa Bolsa Família ainda não conta com um papel central no conselho.

Ou seja, a partir da análise do grau de institucionalização das instâncias estaduais e de seus resultados em termos de controle social, foi possível verificar que as limitações das instâncias estaduais não se devem a falhas em seu arranjo organizacional. Nesse aspecto, as instâncias estaduais aparecem bastante avançadas, com exceção de São Paulo, que, como vimos, a despeito de tal deficiência, tem demonstrado razoável desempenho. Nos demais casos analisados, para além dos valores políticos listados no início da análise, a falta de treinamento dos conselheiros e a falta de centralidade do Programa Bolsa Família nas reuniões têm sido os principais impedimentos para o sucesso do controle social.

A seguir, a análise estará voltada para as instâncias de controle social no âmbito dos municípios.

Quadro 3: Classificação das instâncias municipais de controle social a partir do índice de institucionalização

ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	MUNICÍPIOS
Menores índices	Conceição do Mato Dentro (MG), Inajá (PE), Itariri (SP), Costa Marques (RO), Santa Luzia do Pará (PA), Uberlândia (MG).
Intermediários	Porto Velho (RO), Monsenhor Tabosa e Caucaia (CE), Santos (SP).
Maiores índices	Santarém (PA), Petrolina (PE).

Pode-se afirmar que o desempenho institucional das instâncias de controle social está diretamente relacionado ao tamanho de sua esfera, escopo de representação e atuação. Em municípios de médio e grande porte as instâncias tendem a ser mais desenvolvidas do que as de municípios de pequeno porte. Além disso, as instâncias de controle social dos pequenos municípios tendem a sofrer de maneira mais enfática o peso de uma sociedade mais tradicional e hierárquica, submetendo-se com mais facilidade ao Executivo municipal. Como causas e consequências de tal componente sociocultural, são detectados a baixa participação popular e o reduzido número de pessoas e entidades habilitadas – com disposição e capacitação – para exercer o controle social.

As instâncias municipais de controle social classificadas como de menores índices são aquelas que não existem efetivamente. Elas não chegam a cumprir os requisitos mais básicos, imprescindíveis para os órgãos de controle social, como a necessidade de intersetorialidade e paridade entre representantes do governo e sociedade em sua composição e a promoção de reuniões periódicas.

De acordo com essa sistematização, considera-se que no nível mais baixo de institucionalização está a instância de controle social do PBF do município de Conceição do Mato Dentro (MG), assumida pelo conselho municipal de assistência social, mas que no momento da pesquisa estava desativada. Em Inajá (PE), a despeito das afirmações da existência da instância de controle social, não foi pos-

sível identificar na prefeitura e na comunidade quem seriam os seus integrantes. Todos – gestores, membros da sociedade civil organizada e beneficiários – desconhecem o órgão de controle social do município e seus membros. Efetivamente, ele não funciona e os conselheiros não se reúnem. Assim também em Costa Marques (RO), os entrevistados não sabiam responder sobre a existência de paridade ou não na instância de controle social, na medida em que as reuniões acontecem de maneira esporádica e a ausência dos conselheiros da sociedade civil é uma constante.

Em Itariri (SP), foi criada uma comissão para acompanhamento do programa que, em princípio, deveria estar inserida no CMAS. No entanto, a partir dos depoimentos coletados, é possível verificar que tal comissão foi composta em um determinado momento, ocasião em que os seus integrantes foram apenas comunicados que estariam como membros desta e, posteriormente, não foram realizados encontros ou qualquer outro esforço no sentido de acompanhamento do PBF. Ademais, surgiram outros problemas em sua composição, na medida em que ela estaria acolhendo membros que não necessariamente pertenciam ao CMAS.

O caso de Santa Luzia do Pará é semelhante. Embutida no CMAS, foi criada uma instância para fiscalização do PBF que nunca chegou a se efetivar na prática. Constata-se que o CMAS acabou por delegar o controle do programa a um subgrupo sem garantir o seu funcionamento. Sendo intencional ou não, o resultado foi um esvaziamento do arranjo institucional da esfera de controle social do PBF.

Em Uberlândia (MG), em termos organizacionais, a ICS não está subordinada ao CMAS. É autônoma. Todavia, embora o grupo seja denominado de Comitê de Controle Social, trata-se de um órgão consultivo do Executivo municipal, pois – a partir da maioria dos depoimentos levantados – parece não existir nessa comissão representação efetiva da sociedade civil.

Logo, as instâncias menos estruturadas acabam tendo seu desempenho fortemente comprometido, porque não se efetivam, não exercem qualquer acompanhamento ou controle sobre o Programa Bolsa Família.

É possível notar que, ao contrário do que se poderia esperar, o esforço de criar uma comissão especificamente voltada para o Programa Bolsa Família dentro dos conselhos de assistência social tendeu a enfraquecer o controle social nos municípios e não a fortalecê-lo. A expectativa de se criar um subgrupo de conselheiros especializados e empenhados com o Programa Bolsa Família não chegou a se concretizar nos pequenos municípios.

Já as instâncias municipais de controle social classificadas como de institucionalização intermediária tendem a respeitar os requisitos de intersetorialidade e paridade entre representantes do governo e da sociedade em sua composição; em geral, adotam o mecanismo de indicação do Executivo para a seleção dos membros governamentais e as eleições em fóruns específicos para a seleção de representantes da sociedade civil. No entanto, ainda persistem a falta de representação da diversidade da sociedade e a tendência à ingerência sobre o conselho por parte

do Executivo. A ingerência neste caso pode acontecer por meio da negociação – aberta ou velada – entre o Executivo e representante da sociedade civil, em que, na troca de apoio ao Executivo no conselho, as entidades são mais bem atendidas na hora da liberação dos fundos estaduais de assistência.

“O que a gente observou é que, às vezes, os gestores municipais têm a preocupação de mesmo na instância não governamental ter nos conselhos pessoas ligadas a eles politicamente, porque passa a ter uma ingerência no conselho, via esses representantes.”

(Representante do governo no CMAS de Monsenhor Tabosa)

“Eu não sei se é privilégio. O que acontece é que a representação da sociedade civil, ela é formada na maioria das vezes por ONGs que são vinculadas a secretaria através das verbas que elas recebem. A gente, às vezes, pára e pensa, se as pessoas têm realmente essa autonomia pra estar se posicionando contrária a alguma coisa. Os usuários, também, passam por isso, eles dependem do CRAS.”

(Representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social, Santos)

“O que acontece com os conselhos? Não existe um trabalho efetivo de fazer política pública. O que eu sinto é que nós estamos ali para aprovar projetos. Aprovar projetos e assinalar que a secretaria está cumprindo, fazendo o que tem que fazer. Isso particularmente é o que eu sinto.

(...)

Se você não está concordando com uma coisa e você coloca isso, as pessoas já ficam assim. Você causa uma estranheza naquele momento. Você gera um incômodo. Fica estranho.

(...)

Se eu vou à reunião do Bolsa Família pra fiscalizar? Você acha que eu vou fazer isso?! É lógico que não, eles vão me vetar.”

(Representante da sociedade civil no CMAS, Santos)

As instâncias classificadas como de índice institucional mais alto apresentam uma organização interna bastante satisfatória. Contudo, a despeito de uma maior institucionalização, os papéis de fiscalização e controle ainda não parecem ser cumpridos em sua totalidade. Nesse aspecto, elas apresentam os mesmos desafios enfrentados pelas instâncias estaduais de controle social, que, além dos entraves dos valores políticos, são: a) a falta de autonomia dos conselheiros para o acesso às informações necessárias para a fiscalização, como ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), b) a pouca centralidade que o PBF tem dentro do CEAS.

Para além da discussão sobre a institucionalização e as ações das instâncias, tem-se a discussão sobre o grau de conhecimento apresentado pelos segmentos a respeito da ICS e do Programa Bolsa Família. Como já foi mencionado anteriormente, a falta de conhecimento limita o avanço do controle social do programa. Os beneficiários demonstram ter apenas conhecimento sobre os requisitos para o cadastramento – para inserção no programa – e sobre as condicionalidades demandadas para a permanência no programa.

A partir das falas dos beneficiários, pode-se concluir que toda a comunicação institucional é feita no sentido de reforçar a memorização de tais requisitos. A comunicação é feita por meio de vários canais, sendo os mais eficientes: diretores e

professores na escola, agentes da saúde e boca-a-boca entre vizinhos e colegas. Já informações mais abrangentes sobre o programa são adquiridas via televisão. No que se refere ao grau de conhecimento sobre a instância de controle social, este é praticamente nulo entre os beneficiários do programa.

Os conselheiros, por várias vezes, também demonstraram um conhecimento muito fragmentado sobre o Programa e as ICS. A respeito disso, parece conveniente abordar o fenômeno que já vem sendo denominado de “apagão de conselheiros”. Verifica-se na sociedade de maneira geral – mas particularmente nas cidades de pequeno porte – uma crescente demanda pela criação de conselhos gestores a fim de atender o requisito para participar e receber benefícios de políticas públicas. No entanto, não se verifica nas mesmas comunidades um número suficiente de pessoas com disponibilidade e capacidade para participar de maneira voluntária das discussões coletivas. Dessa forma, muitos conselheiros acabam se dedicando a mais de uma instância de controle social, se sobrecarregando de compromissos. Ainda sobre a disponibilidade de recursos humanos, têm-se mais um ponto. Mesmo naquelas situações em que as pessoas se dedicam a poucos conselhos, elas precisam se ater também aos seus afazeres cotidianos voltados para os compromissos de trabalho e de casa. Como o trabalho é voluntário, não remunerado, ele não chega a ocupar um espaço tão central quanto o necessário para angariar as informações que o processo demanda.

Foram detectadas poucas alterações no comportamento político dos atores – gestores, conselheiros ou beneficiários – no que se refere ao acúmulo de capital social ou adesão a práticas participativas. Merece destaque apenas o esforço de cooperação entre os conselhos municipais em Minas Gerais, promovido pelo Conselho Estadual de Assistência Social.

Para finalizar:

É de grande importância que se atinja um grau intermediário de institucionalização das instâncias de controle social, garantindo a sua existência e efetividade. Instâncias fechadas por motivos políticos eleitorais e instâncias que só existem nos documentos, mas que não se reúnem efetivamente, não trazem qualquer contribuição para o controle social. Nesse aspecto, as instâncias dos pequenos municípios demandam mais atenção.

A falta de treinamento dos conselheiros é um desafio até mesmo para as instâncias mais bem estabelecidas. Faz-se necessário um forte empenho de treinamento continuado para gestores e conselheiros, de modo a imbuí-los a aderir aos valores e ao sentido do controle social, além de transmitir conhecimento básico e específico sobre o Programa Bolsa Família e as atribuições e instrumentos das instâncias de controle social.

É preciso ainda, divulgar informações básicas sobre o controle social e o Programa Bolsa Família para os beneficiários. Não se deve ignorar o público-alvo de tal comunicação. Trata-se de um segmento social com baixíssimos recursos cognitivos, o que dificulta o despertar da atenção, a compreensão e a memoriza-

ção da mensagem. Para ilustrar o desafio a ser superado, em entrevista, beneficiárias reclamaram das cartilhas distribuídas na ocasião do cadastramento, sob a alegação de serem analfabetas e precisarem recorrer aos seus filhos para tomarem conhecimento sobre o conteúdo do material de divulgação.

Também se faz necessário aprimorar as condições de trabalho das instâncias de controle social, a fim de garantir o acesso à informação e a autonomia para os conselheiros. Para isso, é preciso o provimento ao menos de: sala específica para o conselho, computador, internet, secretaria, carro e diárias para deslocamentos. Há ainda a reivindicação por ajuda de custo para os conselheiros, que teria como finalidade cobrir os custos de deslocamento (transporte, alimentação) para o exercício da função de conselheiro.

Por fim, merecem destaque algumas iniciativas mencionadas na apresentação dos estudos de caso, como a instância de controle social do estado de São Paulo que conta com representantes do Ministério Público; o empenho do Conselho Estadual de Minas Gerais em promover cursos sobre controle social para os conselheiros novatos e ainda a organização de encontros entre conselhos municipais para a troca de experiência e busca de soluções conjuntas, ativando a cooperação entre as entidades.

É pertinente lembrar mais uma vez que os desafios a serem vencidos pelo controle social do Programa Bolsa Família também são compartilhados por conselheiros de outras políticas sociais, tal como é possível verificar no texto de Andrade (2001) e na revisão de literatura na conclusão deste relatório. Cabe ainda dizer que a experiência do controle social do Programa Bolsa Família é ainda muito recente, não somando dez anos.

No entanto, há uma particularidade a ser mencionada. Vale lembrar que, em geral, mas particularmente nos municípios de menor porte, a importância de determinados programas e projetos está fortemente associada ao potencial deles em contribuir para a capacidade do Executivo municipal de angariar capital político, obtendo maiores somas de transferências oriundas dos governos estaduais e federal e distribuindo – de maneira autônoma – para os seus clientes. Programas que pouco contribuem para isso tendem a tornarem-se pouco visíveis na administração pública. O PBF é um programa centralizado, na medida em que a distribuição e a manutenção dos recursos são mediadas pelo Governo Federal, retirando do poder local a autonomia de distribuir entre os seus clientes os recursos. Embora os recursos hoje investidos no PBF não sejam desprezíveis, é cabível perguntar sobre a visibilidade da política em questão em um contexto no qual políticas mais “tradicionais” ainda ocupam um lugar mais definido na agenda dos executivos. Pode ser que esta seja uma das razões por que o PBF tem encontrado dificuldades de se fazer central nas discussões dos conselhos.

Execução da Pesquisa

Fundação Euclides da Cunha – FEC/DataUFF

Coordenação-Geral

André Brandão

Salette Da Dalt

Pesquisadores

André Brandão

Luciane Fernandes Veiga

Marco Aurélio Oliveira Alcântara

Salette Da Dalt

Unidades Responsáveis

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Laura da Veiga

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Diana Oya Sawyer

Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Patrícia Trindade Maranhão Costa

Pedro Antônio Bavaresco

Colaboradores

Maria Cristina Abreu Martins de Lima

Silvane Battaglin Schwengber

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Lúcia Modesto

Diretora do Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda

Camile Sahb Mesquita

Coordenador-Geral do Programa Bolsa Família

Franco César Bernardes

Colaboradores

Edilma Moreira Gabriel

Carolina Machado Rocha Busch Pereira

Cecília Ishikawa Lariu

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Avaliação e Monitoramento

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 410

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

www.mds.gov.br/sagi