

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Fábio Júnior do Carmo

**CONTROLE BUROCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO:
o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região
Metropolitana de Belo Horizonte – MG**

Belo Horizonte
2015

Fábio Júnior do Carmo

**CONTROLE BUROCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO:
o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região
Metropolitana de Belo Horizonte – MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Professor Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha

Belo Horizonte
2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C287c Carmo, Fábio Júnior do
Controle burocrático e participação: o caso do Programa Bolsa Família nos municípios de pequeno porte da região metropolitana de Belo Horizonte – MG / Fábio Júnior do Carmo. Belo Horizonte, 2015.
144 f. : il.

Orientador: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Controle social. 3. Administração pública. 4. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG). I. Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 339.12

Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

Fábio Júnior do Carmo
CONTROLE BUROCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO:
o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região
Metropolitana de Belo Horizonte – MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Professor Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha (Orientador) - PUC Minas

Professora Dr^a. Lea Guimarães Souki – PUC Minas

Professor Dr. Guilherme Wagner Ribeiro – Escola do Legislativo /ALMG

Belo Horizonte, 24 de fevereiro de 2015.

AGRADECIMENTOS

O processo pelo qual se materializou este trabalho esteve desde muito cedo, bem no início, caracterizado pelo apoio de pessoas que de algum modo me incentivou a seguir em frente e acreditar no alcance deste objetivo. Inicialmente agradeço à Deus por ser o guia e a luz presente na minha vida.

À minha doce e amada Cris, companheira, esposa, serena e paciente comigo, me alertando e me ensinando sempre a enxergar um mundo mais simples, mas com seu devido valor.

Aos meus irmãos, irmãs e sobrinhos, por aceitar e forma compreensiva minha ausência física em suas vidas.

Ao Marco Túlio pelo constante incentivo em momentos difíceis e em quem sempre encontrei um grande Amigo. Minha gratidão é o que lhe ofereço. Obrigado!

Ao Professor Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha, que me orientou prontamente e me mostrou “as pedras” que eu deveria carregar.

À Professora Dra. Cristina Filgueiras, pelas precisas observações feitas no Seminário de Dissertação e no Exame de Qualificação.

Ao Professor Dr. André pelas orientações quanto definição da amostra da pesquisa. Aos funcionários da Secretaria do Curso, pela pronta atenção. Todos solícitos.

À Professora Dra. Lea Guimarães Souki, pelas enfáticas recomendações e ensinamentos durante a realização da defesa.

Ao Professor Dr. Guilherme Wagner Ribeiro, por aceitar o convite, pelas cirúrgicas recomendações feitas. Todas apresentadas de modo ético e circunspeto. Sem nenhum embargo, foram motivadoras.

Às Gestoras Municipais do PBF com quem pude contar durante as entrevistas e aos Conselheiros que responderam voluntariamente os questionários da pesquisa.

Agradeço também a todos ainda que não os tenham mencionados, pela indispensável contribuição.

RESUMO

Criado em 2004 o Programa Bolsa Família - PBF unificou os programas de transferência direta de renda já existentes no país sob a responsabilidade do Governo Federal desde 2001, representado pelo PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, sob a gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e que posteriormente foi assumida pelo Partido dos Trabalhadores – PT em 2003 com Luís Inácio Lula da Silva à frente e desde 2011 estando sob o comando da Presidenta governista Dilma Rousseff. No cerne dessa unificação encontra-se o tema do Controle Social que é protagonizado pela Sociedade Civil. No caso do Brasil esse protagonismo se tornou mais visível a partir do final da década de 80, com a legitimação da participação cívica nas políticas públicas, no texto da Constituição Federal de 88. No caso do PBF, a iniciativa da unificação foi baseada na constatação de vários problemas de gestão ligados à execução do programa, tais como a ausência de controle social, problemas de focalização das famílias a serem beneficiadas, de sobreposição de programas com a mesma natureza de atendimento, dentre outros. Portanto, a participação via controle social passou a ser condição primordial para a redução dos problemas ligados a gestão do programa e para o aumento da presença cidadã nesta política. O controle social do PBF é realizado pelas Instâncias de Controle Social – ICS's. O objetivo desta dissertação foi a realização de um estudo exploratório que avaliou de que formas a atuação das ICS's, sob o ponto de vista de seu papel formal tem se relacionado com a estrutura do Programa Bolsa Família nos municípios de pequeno porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, levando em consideração a robustez burocrática do mesmo e o cenário administrativo dos municípios menores. Os resultados iniciais da pesquisa permite mostrar que a participação ocorre de modo mais visível em áreas que envolvem trabalhos associados às questões de ordem externa da burocracia, de natureza operacional e menos visível em questões de ordem interna, geralmente ligadas aos processos que dependem da utilização de aplicativos e que exigem certo grau de técnica.

Palavras-chave: Participação. Controle Social. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

Created in 2004, the Family Grant Program – FGP- unified the direct transfer programs of existing income in the country under the responsibility of the Federal Government since 2001, represented by the PSDB - Brazilian Social Democratic Party, under the management of the then President Fernando Henrique Cardoso and later was taken over by the Workers Party – PT - in 2003, by command of Luis Inácio Lula da Silva ahead and, since 2011 being under the command of the ruling President Dilma Rousseff. At the heart of this unification is the theme of social control that is played by civil society. In Brazil, this role has become more visible in the end of the 80`s, with the legitimacy of civic participation in public policy in the text of the Constitution of 88. In the case of FGP, the Unification initiative was based on findings various management problems related to the program, such as the absence of social control, focusing problems of families to be benefited, overlapping programs with the same kind of care, among others. Therefore, participation via social control has become major condition for reducing the problems related to program management and increased citizen presence in this policy. Social Control of FGP is done by Instances of Social Control - ICS's. This work aims at the realization of an exploratory study that evaluated the-operation of ICS's, from the point of view of their formal role has been associated with the structure of the FGP in small cities around of Greater Belo Horizonte area, taking into account the robustness of the same bureaucratic and administrative scenario of smaller municipalities. The initial results of the survey allows to show how the ICS's participation is more visible in areas involving work associated with the external order issues of bureaucracy, the nature of operational and, in another hand, how it is less visible in internal order issues, usually linked to processes that depend on use of applications that requires some technical degree.

Keywords: Participation. Social control. Family Grant Program.

LISTA DE SIGLAS

CADSUAS – Cadastro de Usuários do Sistema Único da Assistência Social

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

Ciset – Secretaria de Controle Interno

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CPF – Cadastro de Pessoa Física

FEBEM – Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia

ICS- Instância de Controle Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

LBV – Legião da Boa Vontade

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS – Número de Identificação Social

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIS – Programa de Integração Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SICON – Sistema de Condicionalidades

SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SNARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Regimes de Welfare State-----	48
Quadro 2 Principais fases no percurso histórico do PBF-----	52
Quadro 3 Forma de relacionamento das ICS's segundo o tipo de Instituição-----	57
Quadro 4 Classificação da situação das ICS's segundo argumentos utilizados pela CGU-----	60
Quadro 5 Perfil profissional sugerido pelo MDS na composição das equipes do PBF-----	68
Quadro 6 Elementos Organizacionais-----	72
Quadro 7 Processos Descentralizados-----	74
Quadro 8 Processos Centralizados-----	74
Quadro 9 Situações após envio dos questionários aos municípios-----	83
Quadro 10 Valores repassados aos municípios com relação ao índice de atualização cadastral-----	97
Quadro 11 Situação quanto ao acesso às informações sobre os benefícios-----	113
Quadro 12 Situação quanto ao acesso às informações sobre os benefícios do PBF-----	114
Quadro 13 Participação dos Conselheiros nas atividades desenvolvidas em conjunto com o órgão gestor-----	115

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Total de Questionários por Municípios-----	24
TABELA 2 municípios, total por situação da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família 2007 – 2012-----	61
TABELA 3 Situação atual do Bolsa Família nos Municípios com menos de 20 mil habitantes pertencentes a RMBH-----	84
TABELA 4 Situação dos instrumentos legais por Municípios-----	85
TABELA 5 Informações sobre Presidentes das ICS's ao mesmo tempo por: Escolaridade, sexo e tipo de vínculo-----	87
TABELA 6 Distribuição dos Municípios ao mesmo tempo por tipo de vínculo junto a ICS e o nível de formação profissional-----	91
TABELA 7 Existência de Instâncias exclusivas de controle social-----	93
TABELA 8 Estrutura física exclusiva das ICS's-----	95
TABELA 9 Situação das reuniões nas ICS's-----	99
TABELA 10 Frequência de reuniões realizadas pelas ICS's-----	100
TABELA 11 Processo de escolha dos atores que compõe a ICS: Sociedade Civil-----	100
TABELA 12 Processo de escolha dos atores que compõe a ICS: Governo-----	101
TABELA 13 Atuação das ICS no processo de acompanhamento do PBF-----	101
TABELA 14 Atuação das ICS no processo de acompanhamento do PBF: Condicionais-----	104
TABELA 15 Frequência quanto a fiscalização do PBF e cadastro Único-----	108
TABELA 16 Consideração dos representantes da ICS quanto ao Conselho e os Conselheiros -----	109
TABELA 17 Tempo de atuação dos Conselheiros na área-----	111
TABELA 18 Nível de interesse dos Conselheiros na participação das reuniões da ICS-----	111
TABELA 19 Acesso aos instrumentos de gestão do PBF-----	113
TABELA 20 Principais dificuldade relatadas pelos Conselheiros-----	116
TABELA 21 Duas principais dificuldade relatadas pelos Conselheiros-----	117

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONTROLE SOCIAL, CONTROLE BUROCRÁTICO E ACCOUNTABILITY: O lócus de Participação nas Políticas de Assistência Social	25
2.1 Controle Social, Controle Burocrático e Accountability	29
2.2 O controle social no plano da Constituição Federal de 88: Participação dos Conselhos Gestores de Políticas nas Políticas Sociais	37
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CENTRALIDADE DAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA ---	44
3.1 O Bolsa Família e o debate da crise do Welfare State	45
3.2 Bolsa Família e o status de Política Social	51
4 O CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	54
4.1 Rede pública de fiscalização do Programa Bolsa Família	54
4.1.2 O papel das Instâncias de Controle Social no Programa Bolsa Família	58
4.1.3 O Cadastro único como ferramenta de implementação do Bolsa Família	64
4.1.4. Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC	71
4.1.5 Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF	77
4.1.6. Sistema de Condicionalidades – SICON	77
4.1.7. O Índice de Gestão Descentralizada – IGD	78
5 O CASO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	79
5.1 Estratégias metodológicas empregadas	80
5.2 Características das Instâncias de Controle Social	85
5.3 Ato de criação das Instâncias de Controle Social nos Municípios pesquisados ----	86
5.4 Informações dos Conselheiros e das Instâncias de Controle Social	88
5.5 Caracterização das Instâncias de Controle Social quanto ao aspecto da formalização institucional	92
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	122
ANEXOS	131

1 INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda surgiram no Brasil dentre outros países para tentar atenuar os agudos processos de pauperização da população produzida em meio à chamada crise do Welfare State. Esta pode ser considerada quase uma marca comum nos modelos de programas sociais que foram implantados em maior ou menor grau em países da Europa e América do Norte, tais como na Inglaterra e nos Estados Unidos. Ainda que no Brasil não haja consenso e que seja polêmica a existência de um modelo nítido de Welfare State, muitos programas de natureza social foram inspirados neles. Como reforço desse argumento pode-se mencionar que assim como em outras nações no Brasil estes programas no geral guardam as características básicas encontradas em regime de Welfare State, dentre eles o Programa Bolsa Família - PBF que exige contrapartida das famílias (condicionalidades), fator primordial no regime de Welfare State corporativista e no liberal ao estabelecer uma forte focalização de seu público, dentre outras características (PIRES, 2013, p. 91).

Até o ano de 2001, ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso–FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB, os Programas de transferência direta de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás eram conduzidos isoladamente. Criado em 2003, o PBF unificou esses três programas de transferência direta de renda já em execução no país. Nessa ocasião o país estava sob a Presidência de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores-PT. Desde 2011, o PBF e todo processo de unificação e execução referente a ele, passou a ser gerida pelo governo da atual Presidente Dilma Rousseff. A iniciativa dessa unificação foi baseada na constatação de vários problemas de gestão ligados à execução do programa, tais como a ausência de controle social, problemas de focalização das famílias a serem beneficiadas, sobreposição de programas com a mesma natureza de atendimento, dentre outros (SILVA e SILVA, 2008, p. 34). Atualmente é considerada uma política social capaz de promover mudanças significativas para milhares de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país, ainda que seu desenho enquanto algo institucional possa parecer “não-intencional” (HELAL; NEVES, 2007, p. 45).

A pesquisa intitulada **CONTROLE BUROCRÁTICO E PARTICIPAÇÃO: o caso do Programa Bolsa Família nos Municípios de Pequeno Porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – MG**, parte do entendimento de que os mecanismos estratégicos de controle adotados pelo Estado em seu sentido amplo, para condução desse Programa nos municípios onde opera, de fato pode estar atingindo uma dimensão altamente insulada que está

representada na figurada principal Instituição operacionalizadora do mesmo, qual seja, a Caixa Econômica Federal - CEF. Este pensamento se apropria do conceito de insulamento burocrático como sendo uma arena na qual o “Estado burocrático moderno tem e precisa ter algum grau de distanciamento da sociedade” (HELAL; NEVES, 2007, p. 37). O reflexo da operacionalização do PBF via CEF pode questionar os sentidos dos papéis desempenhados pelas Instâncias de Controle Social – ICS nos processos ligados ao PBF, além de influenciar no padrão das relações entre os principais agentes envolvidos nesse campo. Conforme Luciana Tatagiba (2005) as instâncias de participação nos órgãos da gestão pública no nível municipal é um dos resultados conquistados pela sociedade, que esteve mobilizada em torno desse objetivo para criá-las e são também um avanço via ação de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Porém, sua consolidação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção. Destarte, o papel desses espaços nos municípios apresenta um caráter relevante na materialização da cidadania entendida como um conjunto de atributos pertinentes aos indivíduos e que os identifica no tecido social como agentes atuantes.

O ponto fulcral diga-se assim, seria que dentre outros entendimentos, de acordo com a PNAS (2004) o controle social é um importante instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado da política social. Dentro desta lógica, o controle do Estado passa a ser exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, 2004, p. 34). Nesta arena o espaço legítimo que cimeta o controle social são os Conselhos paritários e deliberativos. As Instâncias de Controle Social assim como os demais conselhos gestores de políticas públicas tiveram seu nascimento influenciado em meio a um contexto de mudanças no plano político brasileiro que se intensificaram com a aprovação da Constituição de Federal-CF de 88 e identificaram-se com a correlação de poder entre o estado e a sociedade. Foram tributárias dos processos de redemocratização no país, tornaram-se instituições voltadas para fiscalização e controle social dos recursos públicos. Podemos afirmar sem nenhum embargo que se tratou de uma resposta inicial ao processo reivindicativo contra o quadro de corrupção existente no país e que estiveram menos visíveis anteriormente à promulgação da CF de 88. Tratou-se de um processo reivindicativo pelo fato da nítida pressão que o Governo Federal passou a receber seja por parte das agências de controle do Estado, da mídia ou pela própria população. Estes espaços deveriam em tese romper com o fenômeno do

clientelismo enquanto forma de manutenção do poder via troca de favores e barganhas políticas, especialmente regiões caracterizados pela presença de elites locais. Celina Souza (2004) argumenta que a incorporação de poder para as instâncias locais de governo e mesmo o reconhecimento dos papéis que estas desempenham na implementação das políticas públicas passaram por profundas mudanças. Dotar as esferas locais de poder decisório e que inclui maior participação na repartição dos tributos e aumentando assim também o poder político foi algo que demandou o estabelecimento de “recompensas e sanções para induzir a adesão dos governos locais nas novas políticas” (SOUZA, 2004, p.28). Ela explica que diferente do que aconteceu com a Educação e Saúde, enquanto áreas de ação da política pública, no caso da Assistência Social não houve a vinculação constitucional de obrigações com repasses de recursos. Isso, portanto, importaria no jogo das relações entre a esfera nacional e as subnacionais (Municípios) dificuldades para o estabelecimento de uma postura positiva no que refere a implementação local de políticas públicas de cunho assistencial. Esta situação tem se modificado gradualmente por meio de estratégias com a natureza de recompensas e sanções, que dentre outros aspectos pode ser verificado com o estabelecimento de transferências de recursos vinculados a comprovações da instalação de estrutura e instâncias locais de deliberação sobre políticas sociais, como é o caso dos Conselhos enquanto esferas de controle social.

O contexto de nascimento desses espaços é marcado pela qualificação da democracia e da responsividade de governantes e cidadãos. Portanto, as ICS, materializam um reforço constitucional por um lado e por outro, combinam com a inserção da participação popular na coisa pública.

Do mesmo modo como a gestão da política de assistência social é acompanhada de forma sistemática pelos Conselhos de Assistência Social, o PBF também se estrutura nos princípios da participação popular por meio do controle social, tendo a premissa de que os atores da Sociedade Civil são os elementos legitimadores no acompanhamento e na gestão das condicionalidades do Programa.

A Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF, dispõe que os municípios, ao aderir ao mesmo, devem criar um Conselho, genericamente denominado de Instância de Controle Social - ICS ou designar uma instância equivalente. De acordo com este documento o Programa Bolsa Família – PBF tomou porte de política social.

Seguindo no mesmo sentido, o Decreto 5.209/04 e alterações, determinam que as ICS's, contem com a presença da sociedade civil e o do órgão governamental em mesma

proporção, sendo, portanto, paritárias. As funções primordiais são: i) o acompanhamento do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ii) a avaliação da gestão dos benefícios e iii) o controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família realizados pelos gestores municipais. Podemos afirmar que: “Em comum, Conselhos Municipais de Assistência Social e Instâncias de Controle Social buscam acompanhar a gestão de recursos e benefícios da proteção social não contributiva” (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS - p. 07). Em junho de 2014 o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou a resolução nº 15 que (re) orientou os Estados e Municípios quanto a tais questões. Mas foi em 2004 que ficou configurada a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS por meio da Lei 10.869/04. Todos os programas voltados para a Assistência Social passaram a ser administrados de forma articulada, visando o alcance de uma política integrada de proteção social nos três níveis da Federação. A articulação entre Governo e Sociedade Civil também passou a fazer parte do conjunto de competências atribuídas ao MDS.

Por outro lado, a preconização da criação de espaços institucionais aparatados em leis ou normas reguladoras da participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das ações governamentais, não é condição suficiente para garantir que, na prática, isso irá acontecer como se espera. A participação passou a ser incluída nos rol de critérios da elaboração das políticas públicas de forma mais visível na década de 90, mas a população não necessariamente figurou “parte efetiva do processo” (NASSUNO, 2006, p. 12). Dentre outros fatores pode-se dizer que não foi parte efetiva do processo de construção do ambiente de participação, dado que, em certa medida o tema da participação levou em conta a preocupação com a dimensão interna da burocracia, exigindo, portanto um tipo de nivelamento da participação que contempla uma parte da população e não toda ela.

É sobre este olhar que se realizou a pesquisa em tela, visto que a realidade encontrada no que tange a efetividade do controle social a partir da Instância de Controle Social – ICS enquanto efeito promovido pela descentralização é algo ainda estudado de maneira modesta no contexto do PBF.

O lugar da pesquisa

Para Lefèvre (2009) “as metrópoles se tornaram os lugares onde se colocam os grandes desafios, antigos e novos, de nossas sociedades modernas (LEFÈVRE, p. 300, 2009)”. Esse é um processo que as dão forma e ocorre em várias partes do mundo, como na Europa, América do Norte e, não obstante, na América Latina. As Regiões Metropolitanas

RM's no Brasil assim como em outros países, se configuram historicamente, como resultados desse processo. Uma característica presente no caso brasileiro é que elas “se institucionalizam no Brasil em 1973-19741 no âmbito de políticas centralizadas e controladas nacionalmente (FURTADO; FRANÇA; KRAUSE, 2013, p. 09)”. Portanto, as RM's não foram necessariamente, dotadas de autonomia, recursos ou poder decisório localmente, em relação, por exemplo, ao enfrentamento dos problemas sociais, econômico e políticos, trazidos pela urbanização das metrópoles. Mesmo ao serem criadas as RM's, responder às demandas sociais locais continuava sendo prerrogativa principal dos entes subnacionais. O que se verifica com isto, dentre outros fatores, é a polarização entre a capacidade de exercer a gestão do grande território que se forma e o acelerado processo de metropolização.

A partir da promulgação da CF de 1988, o tema das RM's passou a ser discutido sob a égide do federalismo brasileiro. Com o federalismo estabelecido após a CF de 88, houve alteração na relação política e administrativa entre as unidades federativas. A criação de um ambiente de cooperação institucional entre os entes da Federação representou o fio condutor dessa mudança, dado que trouxe como desafios a distribuição do poder, e da gestão compartilhada da coisa pública entre os Municípios e os Estados. Além disso, como aponta Rodrigues (2013) a descentralização e a democratização da gestão metropolitana, também se constitui como saldo positivo advindo da carta constituinte de 88, quando se observa o modelo anterior a CF.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais - RMBH teve sua institucionalização em 1973, época ainda, na qual, predominava o centralismo e o autoritarismo do poder político e administrativo no país. Faz parte desse arranjo, um conjunto formado por 34 Municípios. Este ó lugar no qual se deu o desenvolvimento da pesquisa em tela. O espaço metropolitano, portanto foi escolhido por trazer nele a matéria prima da pesquisa, qual seja, toda essa gama de encontros entre os problemas que se proliferam nesse território, as relações que são estabelecidas entre os atores sociais e políticos para contorná-los etc.

É profícuo salientar que adotar-se-á na presente dissertação a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE inserida na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, quanto aos municípios de pequeno porte e que conforme o mencionado órgão:

é aquele cuja população chega a 20 mil habitantes. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Normalmente, apresentam estagnação econômica, precariedade na estrutura de ocupação e renda, pouca capacidade gerencial e de arrecadação do fundo público para custeio dos serviços.

Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes de proteção social não justificam serviços de natureza complexa. (PNAS, 2004).

Em municípios de pequeno porte esse problema torna-se mais emblemático devido, por exemplo, às dificuldades estruturais inerentes a sua natureza política e a forte presença dos resquícios do centralismo na gestão das ações, além da fraca tradição participativa. No Brasil eles representam 75%¹ do total. Em Minas Gerais este número sobe para 79% e, na Região Metropolitana de Belo Horizonte são 41,1%.

Isso implica dizer que se os conselhos municipais constituem uma inovação importante na política e na organização institucional brasileiras, eles devem ter sua dinâmica e seu funcionamento analisados também, caso contrário estar-se-á excluindo a absoluta maioria das instituições e com elas a metade da população do país. (DOMBROWSKI, 2008).

Autores como Bremaeker (1997) já sinalizaram a relevância existente no contexto das cidades menores e seu significado para os estudos sobre os reflexos trazidos para as políticas públicas e amaneira como são conduzidas nestes cenários, “não há a menor dúvida de que para os Municípios de pequeno porte demográfico o custeio de parte ou de todas as atividades lhes é extremamente penoso e relativamente muito maior do que em comparação com um Município de médio ou grande porte” (BREMAEKER, 1997). Para o MDS a atuação das ICS’s significa o reconhecimento de que são:

Peças fundamentais na fiscalização do PBF, uma vez que podem acompanhar de perto a gestão do programa por terem mais acesso à população local. São também importantes aliadas dos gestores locais na garantia da transparência e da correção de irregularidades na gestão do PBF, podendo atuar de forma conjunta com o município, subsidiando a fiscalização nos processos de cadastramento, gestão de benefícios, acompanhamento das condicionalidades e articulação de oportunidades de desenvolvimento das famílias. (MDS 2010, p. 28-29).

Assim, disserta-se sobre tema da participação formal das ICS’s perante a estrutura de mecanismos de gestão na qual está apoiado o PBF. O que constitui o problema de pesquisa é: Em municípios de pequeno porte qual a relação da participação formal das ICS’s no Programa Bolsa Família considerando as características atuais de seu aparato burocrático? Acredita-se que o desenho do PBF vem representando-se como o resultado da operação de mecanismos indutores que podem de um lado maximizar o papel da burocracia e de outro, influenciar no

¹ <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/municipios.html>. Acesso em 28/10/2012.

modelo tradicional de atuação dos atores sociais envolvidos neste campo sobre o controle social do Programa.

O pretenso objetivo desta dissertação é a realização de um estudo que permita avaliar de que formas a atuação das ICS's sob o ponto de vista de seu papel formal se relacionam com a estrutura do Programa Bolsa Família nos municípios de pequeno porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Aqui, a participação formal é um termo que se refere a um tipo de participação baseado na atuação de espaços institucionais organizados. São consideradas desse tipo, na presente dissertação, as associações, as entidades sem fins lucrativos e as categorias de trabalhadores que atuam na área da política social, dentre outras. Que se orientam por sua natureza estatutária e regimental. Além disso, mantêm objetivos definidos, atuam de modo planejado e são legitimadas pelo poder público.

É necessário esclarecer que não se trata de uma tentativa de classificação conclusiva sobre o caráter de atuação desses espaços, mas sim, de captar o processo pelo qual ocorre. Para isso far-se-á abordagens que levem em consideração os mecanismos de participação envolvidos no programa no âmbito dos municípios que compõe a pesquisa, as principais características referentes às instituições que atuam na dinâmica do PBF e em que dimensões a estrutura sustentadora desta política social tende agir e reagir influenciando ou alterando o caráter de atuação existente das ICS's. Neste sentido o objetivo geral pode ser desdobrado nos três seguintes objetivos específicos:

- Analisar a participação formal das ICS's no Programa Bolsa Família nos municípios selecionados para a pesquisa;
- Analisar as características institucionais das ICS's do Programa Bolsa Família;
- Analisar em que dimensões o aparato estrutural que sustenta o PBF pode influenciar o caráter da atuação das ICS's.

Assim a dissertação contará com uma estrutura de capítulos que permita ao leitor uma compreensão na qual as ideias possam se articular entre si e ao mesmo tempo conduzir o estudo com rigor. Sendo assim a proposta de estrutura é a seguinte, além desta Introdução: Capítulo – 2 “CONTROLE SOCIAL, CONTROLE BUROCRÁTICO E ACCOUNTABILITY: O lócus de Participação nas Políticas Sociais”. Este capítulo terá como proposta uma apresentação de debates em torno das políticas sociais e dos aspectos nos quais estas se baseiam e estão estruturadas. Será destacada a questão histórica e conceitual,

especialmente no tocante a Assistência Social, dado o tema e objeto escolhidos. No Capítulo – 3 “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CENTRALIDADE DAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA” têm-se como objetivo discutir o Programa Bolsa Família sob o prisma da política social. Neste capítulo será demonstrado como o PBF se tornou uma estratégia do Estado, tornando-se posteriormente uma política social.

No Capítulo – 4 “O CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA FAMILIA” analisam-se a participação das Instâncias de Controle Social no Programa Bolsa Família, seu significado perante o Programa e seus papéis. No Capítulo – 5 “O CASO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE” apresenta-se a análise do caso dos municípios estudados. E finalmente as “Considerações finais”: Discussões possibilitadas pelo estudo realizado, na qual também serão evidenciadas as reflexões e experiências adquiridas pelo pesquisador.

A hipótese levantada é que a capilaridade atual e dinâmica da estrutura do Programa Bolsa Família podem estar refletindo efeitos no caráter da participação formal das ICS em relação, por exemplo, com as rotinas de trabalho, com as responsabilidades que estas assumem perante o mesmo e com as demandas do cenário onde operam as atividades e se desdobram os conflitos que se dá entre os atores. Quanto mais centralizado este se torna sob o ponto de vista de seu desenho, mais tende em ratificar-se em um modelo de política voltada para a defesa da estrutura da gestão e de seus meios processuais sem que para tanto este fator se configure como elemento de distanciamento entre o PBF e a sociedade, ou seja, que o afaste do arco da participação cívica. Este efeito é subproduto dentre outros fatores da produção de informações e da natureza delas, que ocorre junto ao processo de aprimoramento da estrutura de gestão dos órgãos públicos responsáveis pela execução deste programa, altamente especializadas. Por outro lado, não está necessariamente clara a atuação das esferas organizadas de participação que é determinada em seu próprio desenho institucional.

A situação considerada positiva do PBF nos municípios que compõe o campo do estudo em questão pode reforçar a ideia de que isto se deve mais a implementação de um forte aparato burocrático no âmbito da estrutura de gestão deste programa, que atua criando as condições adequadas para o controle social, do que o resultado exclusivo da participação das ICS's que foram criadas para atuar junto ao programa, ou seja, o que tem sustentado os índices positivos ligados aos resultados atuais seria a existência de uma capacidade administrativa instalada por parte da gestão Federal do Programa tendente em favorecer a

operacionalização local desta política nos municípios, que reorganiza o espaço de ação ao dar incentivos à melhoria das estruturas municipais de um modo geral. Pode-se dizer que a existência de um movimento de pressão por parte da Sociedade Civil no sentido de obter maior clareza, publicidade e transparência etc. na condução desta política pública, não pressupõe necessariamente a ampliação do espaço na arena de participação, mas de sua qualificação. Há um rígido processo de controle exercido pela gestão Federal sobre as atividades realizadas pelas unidades municipais responsáveis pela operacionalização local do programa. É um fator considerado como um elemento organizacional relevante para o entendimento do relativo sucesso da implementação do PBF qual seja, o caráter de burocrático predominante (HELAL; NEVES, 2010). Isto pode pressupor que a forma marcante de controle que fica evidenciado é de tipo burocrático, que ocorre geralmente em arenas situadas no universo institucional.

A hipótese considera que tanto o conhecimento sobre as famílias beneficiárias quanto aquelas em situação de pobreza, são parte indissociáveis do fato gerador de atuação das ICS's. Elas foram criadas exclusivamente para acompanhar todo o processo de identificação e cadastramento de famílias alvo do Bolsa Família. Por outro lado, a criação das ICS's pode ratificar uma variável existente nesse tipo de arranjo institucional, qual seja, a sanção no caso de não implementação (AVRITZER, 2008).

Esta hipótese se ancora em trabalhos sobre a atuação desses atores em cenários com características estruturais semelhantes, como os estudados por Spinelli, que em 2009 constatou que em locais cujos Conselhos possuem mais efetividade na atuação no âmbito do programa, existe de modo significativo uma associação entre a sua atuação e o desempenho dos municípios na gestão do PBF (SPINELLI, 2009).

A pesquisa é do tipo qualitativa de caráter exploratória, cuja justificativa consiste dentre outros, fato de que os estudos das categorias de análise escolhidas podem sugerir a formulação de estudos mais profundos e melhor sistematizados posteriormente.

A escolha metodológica levou em consideração fatores como a natureza da pesquisa, a característica do universo de pesquisa, o tipo de informação que será produzida e sua relevância, o campo onde operam os fatos sociais que serão observados e substancialmente a capacidade operacional. Os municípios integrantes da pesquisa foram as fontes de acesso para as informações coletadas. O órgão Gestor da Política de Assistência Social foi o principal local de acesso para tanto.

Com relação aos dados sobre os conselhos e conselheiros que compõe o campo de pesquisa ressalta-se que os mesmos são de acesso público e foram extraídos a partir dos sistemas Federais: i) Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF, aplicativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que reúne informações sobre a estrutura administrativa e de gestão do PBF em todo o país. Sua última atualização iniciou-se a partir de janeiro de 2013, devido as mudanças comuns para a gestão local no último pleito eleitoral nos municípios; ii) Cadastro do Sistema Único da Assistência Social - CADSUAS que mantém informações dos municípios relacionadas com a estrutura gerencial, recursos humanos, entidades privadas, fundos municipais etc.

Elaborou-se 02 questionários distintos e de tipo estruturados. O primeiro foi aplicado junto ao Presidente ou responsável pela ICS's visando contemplar os 14 Municípios participantes. O conteúdo deste instrumento conteve questões relacionadas a estrutura do Conselho, percepção do responsável acerca das atribuições da ICS e a avaliação que faz sobre a atuação do órgão em questão, ou seja, é voltado exclusivamente para instituição. O segundo foi aplicado junto aos conselheiros definidos no processo de amostragem. Este instrumento é voltado para a captação das percepções dos membros da ICS's em relação ao PBF, ao rol de atribuições lhe conferidas, ao conhecimento do programa, a forma de atuação, a visão destes sobre o PBF, a trajetória temporal destes na ICS, como se posicionam perante o programa etc. Os questionários foram aplicados levando-se em conta a paridade entre representantes da Sociedade Civil e do Governo. Realizou-se o pré-teste dos questionários em municípios de porte semelhante aos da pesquisa em cenários de hostilidade e de praticidade de sua aplicação. Com isto tornando possível promover mudanças e adaptações necessárias.

Utilizou-se para determinar a amostragem os seguintes procedimentos: Primeiro considerou-se o total de conselheiros que forma o universo da pesquisa, que totaliza 183 membros distribuídos nas 14 cidades campo da pesquisa. Em seguida, retiramos 1 membro de cada conselho (Presidente ou equivalente), ou seja, 14. Estes responderão as questões do Q1. Portanto, restando outros 169, dos quais se retirou uma de amostra de 58 participantes que responderão ao Q2. Em outras palavras considerou-se $n=60$, que é 35% dos conselheiros de cada Município.

Os informantes foram convidados para participar da entrevista por contato telefônico. As entrevistas foram realizadas de preferência presencialmente pelo próprio pesquisador. E também encaminhados por e-mail com as devidas explicações sobre o objetivo da pesquisa.

A seguir, na Tabela 1 detalha-se a quantidade de questionários enviados por município baseado na amostragem definida.

Tabela 1 - Total de questionários por municípios

Município	Qtde de questionários
Baldirim	7
Capim Branco	3
Confins	7
Florestal	3
Itaguara	8
Itatiaiuçu	4
Jaboticatubas	5
Mario Campos	5
Nova União	5
Raposos	5
Rio acima	3
Rio Manso	5
São José da Lapa	5
Taquaraçu de Minas	7
Total	72

FONTE: Elaboração do autor. 2012

A tabela acima, portanto, cumpre junto ao leitor, o papel de informar onde estão os atores que protagonizaram a pesquisa. Visa informar também quantos eles eram inicialmente e finalmente, ilustra a ousadia investida em todo o processo acadêmico, a intenção e a preocupação máxima do pesquisador em aprofundar a discussão construída em torno do objeto e tema escolhidos. Ao longo de toda a trajetória na qual se desenvolveu esta dissertação, foi necessário adotar um processo de renúncia e de admissão permanente perante as situações que o campo de pesquisa foi aos poucos revelando e trazendo tona. Assim, ela é ao mesmo tempo uma âncora para a fidelidade na condução da dissertação. Quer dizer, é neste conjunto de cidades que se debruçou todo o esforço acadêmico.

No próximo capítulo, a proposta é desenvolver e apresentar uma discussão teórica sobre alguns dos principais conceitos que norteiam o tema escolhido e determinados aspectos que podem ser relevantes para compreender a articulação entre os mesmos com o objeto da pesquisa.

2 CONTROLE SOCIAL, CONTROLE BUROCRÁTICO E ACCOUNTABILITY: O lócus de Participação nas Políticas de Assistência Social

Neste capítulo será abordado, como se afirmou na parte introdutória desta dissertação, o tema da participação nas políticas voltadas para Assistência Social no cenário nacional. Essa ideia se desenvolve a partir da discussão da tríade formada pelo controle social, controle burocrático e accountability. Estes temas possuem ligados entre si, importantes aspectos que envolvem o processo dos controles das políticas via participação. Dentre estes aspectos está o fato de que a sociedade civil é formada estruturalmente por segmentos de classes que produzem correlações de forças necessárias para se processar o controle que ocorre geralmente no espaço dos conselhos.

Sociedade Civil se coloca como um conceito relativo e diverso, construído em torno das ciências sociais e que vem se consolidando ao longo do tempo. O conceito pode variar de acordo com cada momento político, com a cultura e com o período histórico. Portanto pode denotar sentidos opostos implicando equívocos analíticos (ROCHA; FARIA. 2001). À exemplo dessa variação de sentidos e significados, para pensadores clássicos tais como Hobbes, Locke, Rousseau e Ferguson, sociedade civil era o próprio Estado (PINHEIRO, 2005, p. 77). Com as mudanças acarretadas pela política econômica do capitalismo a sociedade civil passa ser concebida pela associação da divisão do trabalho com as relações baseadas na propriedade privada, próprias do capitalismo moderno. Nesse modo de pensá-la os principais teóricos foram Karl Marx, Adam Smith e Ferguson, no final do século XVIII. De outro modo, Hegel preconizava os papéis das organizações para definir sociedade civil. Para Hegel era preponderante o papel das organizações a partir das interações sociais junto ao Estado. Assim em um primeiro momento sociedade civil se associava ao Estado em um sentido positivo e em seguida passa a ser associada em oposição e ele (PINHEIRO, 2005, p. 79).

Autoras como Bravo e Correia (2012) afirmam que na ótica liberal a sociedade civil foi concebida com um “viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133). Haveria certa hegemonia pautada pela prevalência de uma visão de mundo de uma classe sobre toda a sociedade, como se ela por essência fosse universal. Por outro lado, teóricos como Gramsci pontuava categoricamente na definição de sociedade civil o seu conteúdo marcado pelo conflito, pela divergência e pela oposição dos valores próprios da sociedade como as diferenças de classes. Em um olhar para o campo neoliberal Dagnino

(2004) aduz que existiria “uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” (DAGNINO, 2004, p. 100).

Entre estas distintas abordagens, as questões da participação e da representatividade estiveram na base da constituição do campo da sociedade civil tal qual se encontra na atualidade. E é esta uma característica sólida que contempla a decisão de frisar estes aspectos tendo em vista que significa reiterar que a participação nas políticas dependeu da relação como se deu a configuração do campo da sociedade civil. Essa escolha visa mitigar a negligência da influência que tais fatores significam perante a gestão das políticas sociais, neste caso, de Assistência Social. É pelo reconhecimento a priori das nuances existentes na definição de sociedade civil que se torna possível estabelecer suas implicações práticas para os conselhos gestores em relação à pauta dos controles que podem ou não exercer sobre as políticas públicas ou mesmo participar da elaboração destas.

Neste trabalho adotar-se-á uma definição que agrega em um mesmo conjunto as heterogeneidades conflitantes da arena social onde atores sociais e políticos de modo organizado se relacionam com a gestão pública em favor da implementação de políticas públicas inclusivas.

Escolhidas as características de definição do termo a ser seguido propõe-se uma abordagem sobre o curso da participação da sociedade civil em planos brasileiros para o nascimento das políticas de assistência social.

A participação da sociedade civil no curso das políticas sociais brasileiras é um tema que oferece um vasto território de exploração para a assistência social e por isso também o torna complexo e denso. Isso porque na medida em que elas foram e vão se configurando no tempo, passaram a fazer parte histórica do desenvolvimento no país. Pode-se dizer que as políticas ligadas à assistência social foram resultantes de processos que tiveram sua origem no âmbito do setor privado. Ou seja, a marca principal nesse campo foi de fato a atuação da sociedade civil por meio de trabalhos financiados pelo setor privado e depois pelo Estado através de subvenções que visavam enfrentar principalmente a pobreza. A pobreza é, no caso brasileiro, uma forte expressão ligada à emergência do termo sociedade civil e suas implicações para as políticas sociais. Sobre isso, Avritzer (2012) aduz que “A organização dos pobres brasileiros para lutar por serviços públicos é uma das origens da sociedade civil brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 386).

No Brasil até 1930, não havia uma compreensão clara da pobreza enquanto resultante da questão social e quando esta se intensificava ganhava caráter de disfunção individual (SPOSATI, BONETTI, YASBECK E FALCÃO, 2008). O termo “pobreza” ainda reserva cuidados de interpretação porque não há consenso sobre seu significado. A abordagem mais comum é que tende a enxergá-la de soslaio à insuficiência de renda e, outras, enfocam pela forma complexa.

A pobreza pode ser estudada por diferentes óticas, mas não pode ser caracterizada e identificada apenas por uma dimensão (BRONZO; COSTA, 2012, p. 53). A discussão sobre a pobreza gera vasta incongruência interpretativa exatamente pelo caráter de não ser sintético, reduzido, particular e homogêneo. Pobreza envolve fatores que extrapolam as fronteiras da objetividade, ela mantém aspectos intangíveis. Ela é resultante de processos que são dinâmicos e que não seguem linearidade em sua constituição. Ou seja, o que diferencia uma pessoa ou família em situação de pobreza de outra não é meramente a ausência de renda, mas um conjunto ideal de situações que associados pode determinar o seu grau de capacidade ou de sua privação em relação às necessidades. Com efeito, pobreza é um termo complexo e deve ser então estudada pela dimensão que possui. Este modo de pensá-la corresponderia ao modo da perspectiva da integralidade que considera dois pontos fundamentais. O primeiro seria voltado para os gestores e sua capacidade de conceber os problemas e nas mudanças na forma de agir, o que significa adaptar com o cenário da realidade e, o segundo, direcionado para a estrutura da organização, que envolve articulação, inovação e mudança cultural em relação às estratégias de enfrentamento aos processos de exclusão (BRONZO; COSTA, 2012, p. 128).

Com a permanente expansão global do capital e a precarização da força de trabalho, as práticas assistenciais aliadas à benemerência foram sendo apropriadas pelo Estado direcionando, dessa forma, a atuação da sociedade civil, ainda que pouco organizada para o enfrentamento da pobreza. As políticas de caráter social estavam restritas para a classe de trabalhadores apenas. Os principais operadores dessas políticas eram as Caixas de Aposentadorias e Pensão – CAP’s, que foram criadas pela Lei Elói Chaves em 1923. Até o final da década de 1920, havia 47 CAP’s. Estas contavam com mais de 8 mil operários contribuintes e beneficiavam outros 7 mil pensionistas. As CAP’s eram instituições responsáveis por atender as classes empresariais e de trabalhadores, como os marítimos, pela associação de empresas privadas. As CAP’s foram substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP’s, em 1930 que ampliaram a cobertura para categorias profissionais maiores, que antes não eram beneficiadas. Entretanto, ao mesmo tempo se

comportava como uma regalia destinada à parte da sociedade e não necessariamente como direito para todos os trabalhadores. Sobre este período Miranda (2006, p.53) aduz que:

Foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (MIRANDA, 2006, p.53).

Um contexto de parco ou ausente campo de cidadania ativa e de uma sociedade civil fragmentária prevaleceu como motivos basilares para o não estabelecimento das políticas de assistência social ou de sua tardia implementação. A assistência social permaneceu nas cidades, como função da Igreja e das sociedades de auxílio mútuo, que antecederam os sindicatos. Na zona rural, a assistência social ficava a cargo dos coronéis, que distribuíam benefícios em troca de apoio político, basicamente, o voto. A questão social era caso de polícia (MIRANDA, 2006, p. 51). Em 1942 cria-se a Legião da Boa Vontade – LBA, voltada à provisão de famílias com chefe de família fora do mercado de trabalho e nos casos de mobilização para Segunda Guerra Mundial. A situação que se apresentava neste contexto e que se estendeu até a década de 60 no país foi um quadro essencialmente turvo sem muitas alterações significativas no plano das políticas públicas e especialmente para as sociais. O que predominou neste período foi a formação mais intensa e acelerada de bolsões de pobreza, formação desenfreada de favelas ou aglomerados urbanos.

A partir dos anos 60 pode ser identificado um modelo rígido, com um Estado autocrático-burguês que regulava as relações sociais e a economia do país. Com crise política e a saída de Jânio Quadros em 1961 da presidência do Brasil, o processo de restrição da participação na questão pública tornou-se ainda mais intenso. Com o Golpe de 64 e ascensão dos militares à frente dos governos, instalou-se em todo o país uma série de restrições de direitos já consagrados anteriormente. Nesse período predominava as instituições pautadas pelo racionalismo técnico como a Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor - Funabem e a Febem - Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor. No Rio de Janeiro e em São Paulo era identificado o aparecimento de associações de bairro. O cenário de repressão impedia a existência de autonomia das instituições que acabavam cedendo as influências do Estado. A partir da metade da década de 70 houve o início de um contexto diferenciado pautado pelo surgimento de uma nova sociedade civil, com mais autonomia em certa medida

e com capacidade de articulação de objetivos por meio de negociação aberta. Leonardo Avritzer (2008) explica que isso ocorreu devido ao fenômeno de crescimento do número de associações civis, nas grandes cidades de forma determinante.

Já no período de transição democrática de 1985-88, inicia-se o estabelecimento de organizações que trazem em suas pautas uma discussão assentada na questão da defesa de direitos e a formação de movimentos sociais organizados. É um momento marcado como de reavaliação da ideia de direitos e cidadania (AVRITZER, 2008, p. 4). Para as políticas de corte assistencial esta marca constitui-se um dilema que resiste até os dias atuais e sem nenhum embargo acabou oferecendo dificuldades para o estabelecimento de uma forma de política que garantisse de fato direitos e proteção social. Os movimentos da sociedade civil se organizaram em torno da ideia de direitos, mas atuando por meio do Estado na contraprestação destes, via subvenções sociais. Firmou-se “pela complexa relação entre os campos público e privado, entre a filantropia e a cidadania, entre os paradigmas do favor e do direito” (KOGA, 2006, p. 53).

A participação na gestão, elaboração e controle sobre as políticas social foi sendo incluída lentamente como fator premente para a consolidação das mesmas. Mas a presença via participação ocorre de forma assimétrica. Com maior ou menor grau por meio dos mecanismos de controles. O controle sobre as ações do poder público passa a ser devido ao histórico de exclusão social e da privação dos gastos públicos, dentre outros fatores, a força motriz da participação. Neste sentido a seguir será apresentado o lugar ocupado pela participação nos diferentes espaços de controles, bem como as principais nuances reservam entre si.

2.1 Controle Social, Controle Burocrático e Accountability

Falar dos temas Controle Social, Controle Burocrático e Accountability consiste em um esforço no sentido de elucidar a função específica de cada conceito no âmbito da participação e os efeitos que podem oferecer cada qual para as políticas e programas sociais. São processos que ocorrem geralmente em esferas diversas, mas podem afetar as mesmas ações sem que para tanto retornem os mesmos resultados esperados pela política pública. Controle social e controle burocrático, apesar de consistir em formas de se alcançar objetivos semelhantes, por exemplo, efetividade das ações desenvolvidas pela máquina pública, não são sinônimos, não possuem as mesmas origens e não acontecem da mesma forma. Em planos

teóricos, quando se fala de “controle social” refere-se à órbita política, já quanto ao “controle burocrático” a referência está no universo administrativo, associa-se geralmente ao poder Executivo, muito embora haja em curso um fenômeno da “burocratização da política e a politização da burocracia” (LOUREIRO; MARTES; OLIVERI, 2010). Em comum entre os dois termos é a expressão de valores que visam a proteção de um determinado interesse, de um patrimônio coletivo, como os direitos materializados pelas políticas sociais. Trata-se da garantia dos princípios fundamentais para a existência e construção da cidadania em um contexto de democracia.

No primeiro caso, o do controle social, as definições clássicas para estes termos e mais utilizadas pelas ciências sociais era a que se associava aos estudos de Durkheim sobre a integração social dos indivíduos na sociedade e na comunidade no século XIX, dando mérito à questão solidariedade. No segundo caso, o do controle burocrático, este foi sendo construído a partir do pensamento e das obras de Max Weber.

Conforme Cunill Grau (2000) o controle social reserva dificuldades de interpretação terminológica e enquanto conceito “em si mesmo, supõe interferir na maneira pela qual o poder é exercido” (CUNILL, p. 1. 2000).

O controle social geralmente recebe mais de um significado e muitas vezes com sentidos bem diversificados e amplos. Por outro lado, não é raro encontrarmos na literatura que trata do assunto, a utilização do termo em questão para situações de natureza distinta como se fossem iguais, implicando em um reforço para a generalização conceitual. Ou seja, como se o conceito pudesse abarcar o todo, como se fosse homogêneo, quando na prática contempla a parte, que é heterogênea. Isso porque não é existente na literatura atual uma definição única de controle social. Para Alvarez 2004: “qualquer tentativa de encontrar o significado unívoco e original de conceitos e noções está previamente condenado ao fracasso ou ao exercício acadêmico estéril”. (ALVAREZ, p. 168, 2004).

Aldaíza Sposati (1992) afirma que historicamente o controle social é tributário das “ausências e omissões” do Estado na realização de serviços públicos e se firmou como um dos campos que trouxe colaboração para a visibilidade dos movimentos sociais na década de 80 no Brasil via processo de democratização de políticas públicas. De acordo com Pinheiro (2007) a questão da participação popular pode estar revestida de um caráter dualista, ou seja, de um lado ela pode ser compreendida como um mecanismo legitimador das políticas do Estado, dado que os espaços de participação popular ganham grande relevância na sociedade

e de outro, acabam por representarem a aproximação das ações governamentais da comunidade a ser beneficiada pelas políticas.

O controle das políticas sociais via democratização e a participação, além do valor que têm per se, produzem também efeitos sobre o desempenho das políticas públicas (COSTA; SPINELLI, 2010). As discussões mais recentes a respeito desse tema se inserem normalmente no passado marcado pela reivindicação de espaços de participação da sociedade perante o Estado basicamente nas áreas de saúde pública e assistência social, e estudos sobre políticas (SERAFIM, p. 04 2009). O termo controle social tem se expressado sob modalidades variadas de iniciativas que são empenhadas por formas organizadas da sociedade civil ou pelo Estado. Conforme Filgueiras (2008):

São diversos os tipos de controle relacionados às políticas públicas. O controle vertical é aquele realizado pela sociedade sobre as organizações públicas e os políticos, sendo o controle eleitoral o mais comum. O controle horizontal, por sua vez, é exercido por uma organização pública sobre outras. Os mecanismos de controle horizontais envolvem órgãos estatais detentores de poder para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos. (FILGUEIRAS, p. 3, 2008).

Por controle social entende-se aqui, portanto, o processo no qual e pelo qual os indivíduos de modo coletivo buscam de maneira integralizada na sociedade participar dos mecanismos políticos demandantes de decisões, que tendem em alterar em alguma medida o padrão de vida da comunidade no sentido de melhorá-la e que se estabelece na relação com o Estado. Que se materializa em um conjunto formado com os elementos em comum e mencionados pelos autores citados, quais sejam, i) organizações; ii) participação; iii) integração social e iv) exercício do poder.

No segundo caso, o do controle burocrático, Weber elaborou com densidade as definições precisas sobre burocracia e seus principais desdobramentos no universo da estrutura do Estado com sua sociologia compreensiva. Seu pensamento se baseava na crença de que era uma tendência no percurso da humanidade a racionalização e com isto o surgimento gradual da burocracia. Este seria para o mesmo um tipo ideal que conformaria o ambiente para a racionalização. De outro modo, Weber desde cedo sinalizava que a burocracia se expressaria como um instrumento com alta capacidade de manutenção da dominação. Conforme Lotta (2012), Weber entendia que a sociedade industrial moderna ao se desenvolver e evoluir, assim como a administração do Estado, surgia como consequência um novo tipo de autoridade que estaria conectada com a racionalidade-legal. Caberia ao

burocrata, portanto exercê-la fielmente desprendido de suas paixões. Desprender-se das paixões significaria agir atendendo os interesses da sociedade, cumprir funções mantendo um comportamento imparcial com as questões do Estado. Seria a adoção de uma postura neutra perante o núcleo da administração pública e ao personalismo nas atividades do Estado. A técnica especializada seria a principal forma de execução dos processos no interior da burocracia. O controle burocrático se distingue do controle social por diversos fatores pelos quais ocorre e que se propõe aqui dar destaque para dois deles. No primeiro fator, temos que os atores que participam desse processo são caracterizados por pertencerem à uma organização institucionalizada e hierarquizada, ou seja, pertencem propriamente a um aparato burocrático, tais como agências ou órgãos do Estado. Aparato que administram e que podem, por exemplo, ser controlado pelo Poder Legislativo e participar das decisões do Poder Executivo (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, p. 73, 2010).

Para autores como Spinelli e Costa (2010) o controle burocrático ocorre no sentido horizontal. É um mecanismo ligado “historicamente ao ativismo estatal, característico da nossa história político-administrativa” (LOUREIRO; ABRÚCIO; OLIVIERI; TEIXEIRA, p. 2, 2010). Autores como Ribeiro (1997) afirmam que o controle enquanto processo interno surge em um cenário de instabilidade entre o desenvolvimento econômico e as demandas sociais no período compreendido entre o final da década de 30 e dos anos 80. Ademais o modelo burocrático ganhou condição de “obsoleto por seu caráter excessivamente formalista e rígido, hierarquizado e pouco comprometido com resultados” (RIBEIRO, p. 04, 1997). Loureiro; Abrúcio; Olivieri e Teixeira (2010) corroboram ao explicar que o controle burocrático como processo interno permaneceu essencialmente até 1994 “fragmentado como um departamento pouco eficiente, dentro de cada ministério, as Secretarias de Controle Interno, conhecidas como Cisets – Secretaria de Controle Interno”. Campos (1990) afirma que:

Entre as principais deficiências dos controles burocráticos no Brasil três devem ser mencionadas. Primeiro, os controles são altamente formalistas e têm sido de absoluta ineficiência, no que diz respeito à accountability. Segundo, eles mostram-se forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultados e conseqüências dos programas públicos. Terceiro, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não considera as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação. (CAMPOS, p. 16 -17, 1990).

O controle burocrático das organizações desde muito cedo foi objeto de preocupação, dado que a perda dele afeta diretamente a sociedade. Foi assim que aconteceu como descreve o próprio Weber com o fenômeno da especialização das funções profissionais. Para Weber a perda do controle dos meios de produção de modo algum foi algo limitado a esfera econômica e da indústria, ao contrário afetou todos os setores nos quais havia organizações de grande escala. (Weber, apud Giddens, 2005). A expansão da burocracia na análise de Weber se deve também ao fato de que com a modernização das economias estimulou-se a geração de um mercado supralocal que passou a exigir o desenvolvimento de meios para distribuir e coordenar de forma regular os bens e serviços pelo Estado, exigindo, portanto formulação de maior controle de informações e de processos de gestão.

A burocracia brasileira tem figurado como importante ator no exercício de definição e até mesmo na condução das políticas sociais na medida em que há um processo de “ampliação de sua capacidade para atender, com as políticas públicas, aos interesses múltiplos e heterogêneos das classes sociais e do exercício de sua função de árbitro e regulador das relações sociais” (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, p. 82, 2010).

Vale lembrar que no Brasil o Estado permaneceu principalmente até o final dos anos 80 centralizado, promovendo políticas sociais parcas dentre as quais destaco a de assistência social. Predominava a conjugação de medidas de redução dos recursos com o repasse de responsabilidades para sociedade civil. O cenário da escassez de recursos reflete pelo ao menos o resultado de três condicionantes importantes das políticas públicas. Celina Souza (2003) explica assim: primeiramente o que determinou a agenda pública de grande parte dos países foi o incremento de políticas que restringiam os gastos, isso esteve presente especialmente nos países periféricos. O segundo fator é resultante do equilíbrio fiscal. Equilibrar a receita e a despesa, além de diminuir a intervenção estatal em assuntos econômicos e nas políticas sociais culminou na substituição do modelo keynesianista.

Além do Brasil a América Latina em planos gerais, representa bem a principal arena local onde se constatou estes impactos, devidos sobre tudo ao ambiente inflacionário negativo presente na década de 80. Em terceiro lugar, os países em desenvolvimento e de democracia recém conquistada. Neles geralmente não se constata uma capacidade institucional de equacionar o problema da formação de coalizão política que permita criar políticas públicas inclusivas e ao mesmo tempo instalar mecanismos que impulsione o crescimento da economia. Não é perceptível um movimento que se direciona no sentido do desenho institucional das políticas que seja compatível com a realidade econômica.

A partir dos anos 90 intensificou-se o processo de reformulação das atividades de controle interno e de sua reorganização institucional. Todas as suas atividades foram reformuladas e passaram a abranger questões como a avaliação da eficiência e da efetividade das políticas públicas, ampliando a qualidade na gestão pública (OLIVIERI, 2010). Esse processo de reformulação ficou em evidência durante o período de mudança na lógica de condução das políticas conhecido como gerencialismo, cujas principais alterações em relação ao modelo anterior são a gestão por resultados e a transparência na gestão pública. Foi um momento de modificação tributária das experiências europeias de combate à corrupção, a ineficiência administrativa e fiscal das ações, precisamente da Grã-Bretanha (ABRÚCIO, 1997, p. 7). De acordo com Abrúcio (1997), referindo-se ao caso brasileiro e ao gerencialismo, este processo não culminou com a substituição do caráter weberiano. Para ele, há nesse contexto, de modo identificável, a mesclagem de ambas as formas, que dizer: “não é possível dizer que o managerialism se constitui num novo paradigma,...ou seja, um modelo que substitui por completo o antigo padrão burocrático weberiano” (ABRÚCIO, 1997, p. 37).

Segundo Costa e Spinelli (2009) em meados da década de 90 o Estado e a administração pública no Brasil se tornou um potencial ator no universo de processos importantes, mas assimétricos de reforma. Dentre outras questões esta assimetria seria resultante de heterogeneidades em relação aos efeitos dos movimentos reformistas e suas implicações práticas. Continuando, os mesmos ao citar Paes de Paula aduzem que “a literatura sumariza estes movimentos em dois vetores principais de Reforma do Estado: eficiência e democratização” (COSTA; SPINELLI, p. 1, 2009). Para Abrúcio (1997) os processos mais relevantes no cerne reformista foram: i) o fortalecimento do controle externo da administração pública; ii) a abertura para a participação cidadã no campo da gestão pública e iii) a profissionalização da burocracia.

Estes dois vetores provocaram a indução de medidas institucionais que permitiram a instalação de meios estratégicos que garantissem ao mesmo tempo a participação da população nas questões da política pública e na melhoria dos serviços executados pelo poder público conciliando o aumento da democracia e da eficiência do Estado. Por outro lado segundo Costa e Spinelli (2009) no primeiro caso prevaleceram estratégias gerencialistas que impulsionaram a instrumentalização do aparato de gestão do universo burocrático. No segundo houve um movimento de alargamento dos meios de participação social, criando nessa medida, o ambiente primordial para a redução da centralização do controle das ações e do poder, além de impulsionar a otimização do controle sobre a coisa pública. Para estes

autores este contexto foi crucial para forjar o nascimento dos conselhos paritários e deliberativos de políticas sociais, que na atualidade exercem em alguma medida um papel preponderante na agenda da política pública. Expostas estas características torna-se compreensível, como foi dito antes, visualizar as semelhanças no objeto dos termos controle social e controle burocrático, colocados inicialmente e constatar que apesar de serem tributários de movimentos diferenciados, não se anulam.

O entendimento que podemos admitir com relação ao termo controle burocrático seria o de que se trata de um processo que enfatiza os mecanismos decisões no interior da máquina do Estado e que dá prioridade ao conjunto da formalidade das ações de modo que para se alcançar resultados efetivos sejam utilizados sistemas, regras e valores padronizados. Conforme Loureiro (2010):

Na verdade, em várias democracias, mesmo as mais antigas, como a inglesa, os órgãos de controle não só têm se expandido, inclusive para os níveis subnacionais ou governos locais, mas também têm recebido a orientação de que o controle não deve visar apenas o combate à corrupção, mas igualmente melhorar o desempenho da gestão pública. (LOUREIRO, p. 3, 2010).

Portanto, o formato do controle das políticas sociais foi resultante de contextos políticos e normativos que vem se firmando ao longo do processo de construção e estabilização do regime democrático brasileiro enquanto formas de construção do Estado e conseqüentemente afetando de várias maneiras na condução das políticas.

O terceiro termo, que é a accountability completa esta abordagem é pertinente na medida em que o conceito representa um dos elementos que constitui a democracia em contextos atuais. Há uma sólida relação com o tema estudado, por envolver dentre outras questões a participação. Para Campos (1990) um estágio bem avançado de democracia, pressupõe maior o interesse pela accountability pela sociedade. A accountability governamental converge para a ampliação e fortalecimento dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990).

O'Donnell (1998) classificou dois tipos principais e distintos de accountability. No primeiro caso o teórico chamou de accountability vertical, que consiste em um modelo no qual é identificadas as eleições, reivindicações trazidas pela população que possam ser normalmente proferidas de modo livre e, portanto, como garantia de expressão, sem que para isso se corra o risco de coerção, um ambiente que contenha a cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis, ou seja, mais relevantes dessas reivindicações e de atos

supostamente ilícitos de autoridades públicas. No segundo caso, O'Donnell (1998) considera como sendo accountability horizontal, quando são existentes agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

A presença de atores capazes de agir em prol da manutenção positiva destes valores, por meio de instituições legítimas é condição necessária para um efetivo accountability. O controle das políticas públicas torna-se um processo sólido na medida em que as instâncias criadas para intermediar ou conduzi-las agem com responsabilidade diante do erário público que administram e que no âmbito da burocracia representam. Mas para que isso ocorra é necessário que sejam atendidos antes, determinados critérios tais como a existência de punição e prevenção.

A dimensão da prevenção e punição está presente tanto no formato de accountability vertical quanto no horizontal. A questão é em que sentido se dá maior influência destes mecanismos em termos de sua efetividade, já que o próprio O'Donnell explica que não está claro até que ponto as eleições, por exemplo, como forma vertical de accountability se constitui um instrumento pelo qual os eleitores podem se municiar como arma de punição ou de indução da vitória de seus candidatos. Para o mesmo haveria maior efetividade em planos horizontais de accountability porque esta forma acaba por materializar por meio de agências os processos ligados as decisões sobre os casos reivindicativos, insatisfação da população e principalmente as que envolveriam questões de corrupção dentre outros atos ilícitos. Em outras palavras o formato de accountability vertical não reuniria as condições suficientes e necessárias por si mesmo, para deliberar sobre estas questões.

Em que pese as considerações sobre a eficiência e a efetividade em cada formato é salutar perceber que o accountability enquanto conceito variável ingressou para o léxico da teoria política contemporânea de maneira a se tornar um princípio fundamental do ordenamento democrático. As demandas por accountability reforçaram a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o princípio da transparência. (FILGUEIRAS, F. 2008). Transparência no sentido amplo de sua semântica, ou seja, de uma relação na qual coexista maior proximidade entre os valores de cidadania e o aparato estrutural da burocracia. A transparência maximiza a accountability por permitir a redução da assimetria de informação, garantindo um sistema de responsabilização. (FILGUEIRAS, F. 2008). A accountability também pressupõe a existência de um cenário de informações importantes no

qual os cidadãos devem ser capazes de avaliar se o agente público é responsável pelos resultados passados. Os resultados podem ter sido reflexos das ações do governo ou das condições fora de seu controle. Se os cidadãos não podem saber as causas de tais resultados, eles podem premiar ou castigar o desempenho passado, sem que para tanto suas ações sejam balizadas em fatores claros e por isso, torna-se arbitrária. (MARAVALL e CUENCA, 2008).

Nesta perspectiva o controle poderia ser estendido para arenas capilares da sociedade porque teoricamente, haveria um espaço reduzido de “assimetrias” no que se refere ao conhecimento dos processos políticos conduzidos no interior da burocracia e a sociedade civil. Além disso, “o grau de accountability de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macro ambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; na história” (CAMPOS, p. 17, 1990).

Esta também foi uma mudança identificada com as múltiplas reivindicações propostas pela sociedade civil que se organizou em torno do controle do poder político do governo, que mobilizou a população cobrando maior participação nas decisões dos governos e que exerceu uma importante influência no processo de abertura e transparência na gestão pública.

No caso brasileiro a participação passou a ser garantida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A participação passou a ser o símbolo da substituição de valores individuais que estavam fortemente amalgamados no país, por valores mais voltados para o campo coletivo. Nesse contexto os Conselhos passaram a ingressar como os principais espaços de participação para o controle exercido pela sociedade civil. É o que passamos a abordar doravante.

2.2. O controle social no plano da Constituição Federal de 88: Participação dos Conselhos Gestores de Políticas nas Políticas Sociais

Os Conselhos Gestores, em que pese suas origens, podem ser identificados em momentos muito específicos da história, como uma necessidade política, um sentimento de insatisfação de grupos populares etc. Em Portugal, por exemplo, ainda nos séculos XII e XV já haviam sido criados como meio para os grupos de moradores se relacionarem com a Corte. No Brasil, as Prefeituras e as Câmaras Municipais baseavam suas ações em um modelo pelo qual Portugal tratava as questões político-administrativas, ou seja, relação corte e colônias (GONH, 2006, p. 05).

O que de fato marca tais exemplos é provavelmente a constante necessidade de diálogo e negociação. É uma característica de gênese dos conselhos. Para Maria da Glória Gonh: “eles rejeitavam pressões do capitalismo e buscavam formas de poder autônomo, descentralizados, com autonomia e autodeterminação” (GONH, 2006, p. 06).

Pode-se dizer que a ideia de conselhos está associada naquilo que James Madison dizia a respeito do governo de seu tempo:

Mas, afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. (MADISON, Apud. Weffort, 2011, p. 273).

Este pensamento consiste na visão de Madison de que os homens precisam ser vigiados em suas ações, dado que suas paixões o levam a corromper-se facilmente. Portanto é a ideia da existência de controle sobre o poder que detém sobre os recursos da administração pública. Obviamente, Madison estava falando precisamente do sistema de “freios e contrapesos” na separação dos poderes, por outro lado a preocupação transcenderia para as instituições que fazem parte indiretamente de um sistema maior, o Estado. Os conselhos ao se consolidarem como sistemas abertos de participação cívica passaram se comportarem como mecanismo de legitimação das ações do Estado em relação a sociedade, para Arendt, apud Gonh, (2001) “os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania” (GONH, 2001, p. 10).

Importa nesta parte da discussão o período de redemocratização do Estado brasileiro que é balizado pela Constituição Federal de 88. É um projeto que emergiu da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental (DAGNINO, p. 97, 2004). Pensa-se que aquele momento histórico seja interessante como marco da reflexão sobre a abertura mais nítida para a participação cívica nas Políticas Públicas, na criação dos Conselhos deliberativos, no controle social e não obstante repercutindo mais tarde na criação das ICS.

As abordagens mais frequentes sobre os Conselhos os colocam geralmente no que se refere principalmente ao seu aparecimento, no cenário político enquanto unidade de contradição e de acordo, que contrapõe e propõe as decisões sobre políticas públicas. Ao mesmo tempo consegue ser o remédio e o veneno para a democracia. Fortalece e enfraquece o poder local, ou seja, tem sido visto e entendido sempre por meio de dualidades polares porque

podem atuar criando resultados positivos ou negativos para a democracia, não estando sempre em favor da população necessariamente; dado que podem ser controlados pelo poder de influência dos órgãos do executivo. Ou os conselhos se expressam como reforço para democracia partilhada ou à ela se opõem. Essa peculiaridade é devida sobre tudo ao quadro complexo de elementos sociopolíticos e culturais que ai está imbricado. Faz parte da gênese dos conselhos o fator contraposição, contradizer, opor-se e não necessariamente aliar-se. Aliás, o nascimento e posteriormente a institucionalização dos conselhos liga-se muito mais com o campo do contraditório e nele se justificando e se firmado. O que dá sentido ao conselho, portanto é a existência de divergência de interesses, mas aquilo que atribui a ele um caráter sólido é a capacidade promover mudanças na estrutura a qual está imbricado e da qual faz parte. O tema principal da pauta dos conselhos no Brasil tem sido criar condições para abertura de espaços de participação no cenário das políticas públicas gerando condições para cidadãos comuns discutir interesses populares na gestão pública.

O que há em comum nas várias abordagens sobre os conselhos é que de fato expressam a possibilidade de construção de um ambiente de democracia e serve à ela como ferramenta mestra e por outro lado a “diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda” (GONH, 2001, p.11).

A Constituição Federal brasileira de 1988 é considerada como a pedra angular que orientou o restabelecimento da democracia no país. Enquanto um processo, a redemocratização se consolidou através da participação popular. Neste sentido a redemocratização pressupõe de alguma forma o envolvimento de atores sociais nas questões ligadas ao poder, a soberania e a legitimidade das políticas públicas. A participação social no processo de reconstrução do regime de democracia é a expressão dos valores que contemplam um estado de cidadania, na medida em que permite a identificação do sentimento de nação.

A ideia de participação garantida pela carta constituinte de 88 é prevista já no início do texto como forma de dar visibilidade aos fundamentos primordiais para o estado democrático de direito, assim:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;

- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Na medida em que as políticas públicas passam a ganhar visibilidade no cenário social, no que tange as mudanças que elas provocam devido a forma estratégica em que passaram a ser baseadas, ou seja, sob o prisma da cidadania trazido pela carta constituinte de 88, a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (GONH, 2001, p. 13). Estes percursos podem ser identificados na questão do processo de consolidação democrática, que ocorre em planos de uma poliarquia dado que dentre outras questões exige um contexto sólido de atributos e condições que carecem de ser atendidas para se firmarem.

Robert Dahl (2001) argumenta que: “a democracia proporciona oportunidades para: Participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento e inclusão dos adultos” (DAHL, 2001. p. 106). Proporcionar esta oportunidade sob o ponto de vista da teoria de Dahl significa que a relação entre esses elementos apresentados se traduziriam em condições favoráveis de governabilidade porque, além disso, haveria um contexto onde:

O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos, funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários... para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses (Dahl, R. A. pp. 99-101).

Este tipo de controle no Brasil e a forma da participação cidadã foram fortalecidos com a Constituição Federal de 88 trouxe a obrigatoriedade de instalar os Conselhos de natureza paritária enquanto instâncias de consecução da maioria das Políticas Públicas e ao mesmo tempo como um elo de ligação entre o aparelho do Estado e a Sociedade Civil. Neste processo se materializaria o controle social. Os primeiros conselhos de políticas surgiram

como resultado da Lei Orgânica da Saúde - LOS e posteriormente com a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (AVRITZER, 2008).

O controle social propôs um caminho inovador para o futuro das Políticas Públicas brasileiras. Passaram, a permitir maior presença do cidadão na fiscalização dos recursos e da gestão das políticas setoriais. Uma presença que pode influir significativamente na agenda do governo em relação às prioridades e as metas a serem desenvolvidas nas áreas compreendidas pelas respectivas políticas (MACIEL, 2005). Contudo, a trajetória inconclusa das políticas públicas, em particular àquelas denominadas de políticas sociais tem comprovado a necessidade de compreender com mais rigor que estas apresentam em sua constituição uma complexidade histórica que emerge a partir de uma íntima relação com elementos de cada realidade social (Arretche, 1996, 03). Complexidade que envolve a consideração das formas organizadas de participação cívica, da tradição local no acompanhamento das ações executadas e propostas pelo poder executivo e da cultura política.

Ressalta-se, entretanto que a constituição dos conselhos não seria uma panaceia para a participação social. É, sim, um forte componente importante do processo de democratização, embora não contemple o conjunto da cidadania. Isto porque, nos conselhos existe o envolvimento de parte da comunidade, uma pequena representatividade de um coletivo mais amplo; indicando um caminho para viabilizar e garantir a participação, mas para que esta seja efetiva enquanto práticas comuns nos vários setores públicos são necessários mais do que a garantia do espaço para sua realização. Os conselhos tanto podem ser instrumentos para o exercício de um poder popular quanto pode transformar-se em mecanismos de acomodação de conflitos e de integração a esquemas pré-definidos (GOHN, 1990).

É nesta dinâmica essencial que se projeta seu cunho de esfera permanente de conflitos, contradição e tensão. A lógica relacional que se estabelece com a formação do Conselho são necessariamente assim identificadas. Pensar o Conselho Paritário como “lócus” do fazer político, é pensá-lo como espaço do contraditório. Como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150).

Com efeito, os Conselhos paritários passam a se posicionar em um lugar de importância ímpar enquanto esfera de construção, planejamento e gestão dessas políticas. Na verdade o papel central é participar de modo continuado e pensando as formas e os efeitos

sociais de cada tipo de atividade peculiar ao exercício do controle social nos espaços onde se materializam. Se o espaço público é aquele em que um grupo de pessoas compartilha as suas experiências, e as questões são aquelas que afetam de alguma forma cada um dos que compõe o grupo, um requisito se impõe: as questões públicas devem ter transparência, devem ser vistas e ouvidas por todos. Devem ser publicizadas (ROCHA, 2001).

A participação dos Conselhos na elaboração das políticas sociais e na gestão coisa pública depende necessariamente do grau de interação coletiva dos atores sociais envolvidos e de seu conhecimento ou interesse. Implantar e implementar políticas sociais trata-se de um ato cívico desafiador, bem como de um compromisso público primordial.

Por um lado se a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expressa especialmente pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade, de outro o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem se caracterizado nos últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas experiências mais recentes (DAGNINO, 2004). “A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade”. (GONH, 2002, p. 11).

Um dos grandes problemas que tem sido enfrentado e ao mesmo tempo é uma questão que não quer calar, seria a capacidade dessas instâncias formais em acompanhar as questões de modo efetivo, tendo em vista a exigência de dialogar e confrontar-se democraticamente. Trata-se da necessidade de encarar a responsabilidade como um elemento indissociável da descentralização e que deve acompanhá-la como um de seus subprodutos, como extensão de sua institucionalidade. De igual modo concorda Arretche (1996), pois as “unidades da federação dotadas de autonomia política e fiscal assumem funções de gestão por iniciativa própria, por adesão ou imposição constitucional” o que supõe a existência desta condição como elemento determinante no plano local.

Costa e Spinelli (2009) argumentam que os efeitos produzidos a partir da participação popular no que se refere a qualidade da gestão governamental tornam-se cada vez mais debatidos. O debate e as pesquisas acadêmicas se resumem em geral em duas correntes que se diferem. A primeira tende em defender a participação como elemento que favorece o processo de democratização o desempenho das políticas públicas. A segunda se apoia na tese de que pelo fato característico das instâncias de participação não permitirem o acesso universal dos

cidadãos e que não rompe em definitivo com o domínio do controle das agendas pelas elites políticas, a relação entre participação e desempenho seria problemática e instável.

A participação social passou a representar em suas diversas modalidades um elemento estruturante do sistema brasileiro de proteção social. Institucionalizou-se como espaço de debate, deliberação e controle das políticas, e consolidou-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais. Com a ampliação e institucionalização dos espaços de participação social, busca-se promover transparência na deliberação e na gestão, a visibilidade nas ações, e a democratização do sistema decisório (Jaccoud, p. 2009, p.78).

O valor alcançado em torno da participação social é devido a forte expressão da presença democrática dos cidadãos no processo de formulação e nas instâncias de controle das políticas públicas tem sido enfatizada tanto por aqueles que sustentam uma visão conflituosa da sociedade civil, como pelos que afirmam seu caráter cooperativo, com consequências práticas diversas, em um ou outro caso (Jaccoud, 2009, p. 79).

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CENTRALIDADE DAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA

O ingresso definitivo na agenda política do tema assistência social e com ela a proteção social foi aparatada pela CF de 88. Isso ficou destacado neste trabalho. O problema da questão social teve relevância política com seu reconhecimento no texto constitucional. Na CF a questão social está representada pelo termo “pobreza”, o que reduz, mas não retira seu amplo significado. A tentativa factual de em terrenos democráticos para reconhecer tal relevância em termos orgânicos, ou seja, sua implementação complementar à CF de 88, foi totalmente vetada pela presidência da república no início da era Fernando Collor de Melo, em 1990. Foram necessários cinco anos para que a LOAS fosse aprovada. A primeira Política Nacional de Assistência Social só teve sua implantação aprovada em 1998, ou seja, gastou-se quase uma década para que ficasse reconhecida esta Política Social como Política de Estado. No Brasil, as políticas ligadas ao tema social foram inseridas nas agendas políticas tardiamente, em relação às nações europeias, por exemplo, impactando negativamente na efetividade e na eficácia dos programas criados para enfrentar os processos de exclusão social e pobreza. Concordam com tais argumentos Couto; Raichelis; Silva e Yasbeck (2010):

As explicações para esta lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implementação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. (COUTO; RAICHELIS; SILVA E YASBECK, 2010, p. 34).

O paradoxo se sustenta na medida em que de um lado, no Estado, há a tentativa de se maximizar as políticas públicas e as políticas sociais, mas de outro se investe pesadamente na retração de gastos especialmente na área social, colocando como objetivo primordial a estabilização da economia, aprofundado na década de 90. Portanto a estabilização via o ajuste fiscal passou a determinar o grau de investimento na assistência social. Pairava então a adoção de medidas que caminhavam na contra mão das transformações que se desenvolviam no cenário econômico, sobretudo movido sobre a constante pressão do Consenso de Washington, cuja principal instrução aos países periféricos era a realização de reformas neoliberais e com isto o afastamento do Estado em questões salutaras (COUTO; RAICHELIS; SILVA E YASBECK, 2010). A questão da pobreza é a mais clássica demonstração do modo rentista que norteou as medidas políticas adotadas pelo Estado.

3.1 O Bolsa Família e o debate da crise do Welfare State

O percurso histórico recente do PBF permite enxergá-lo a partir de uma lente que o revela como sendo uma das variadas e “possíveis alternativas de política social para fazer face à denominada crise do Welfare State, como alternativa de enfrentamento do desemprego e da pobreza, decorrentes da reestruturação produtiva” (SILVA, 2008). O financiamento e a implementação de políticas sociais debruçadas em estratégias como as utilizadas no PBF possuem diante si desafios numerosos que mantêm relação com as decisões tomadas em contextos de Estados de Bem Estar Social diferenciados entre se não obstante repercutindo em sua capacidade de alcance.

Basicamente no Brasil o direcionamento dos processos do Estado de Bem Estar Social dependeu em grande medida da natureza de sua burocracia política e das relações de poder existentes nas esferas governamentais inferiores. O jogo de disputa de interesses ocupou o principal desafio para a implementação de um sistema que fosse efetivo. Por isso mesmo é um risco muito alertado por estudiosos, tecer uma análise a partir do critério “efetividade”. Isso porque, dentre outros aspectos, a efetividade do Welfare depende fortemente de uma sustentabilidade calcada ao longo do tempo, envolvendo elementos primordiais como o financiamento do gasto do social, panorama favorável da burocracia, ausência de formas eficazes de controle que se processam em conjunto (DRAIBE, 1993, p. 29).

A reorganização e a reconstrução econômica materializada pela política social do Welfare State possuem relação intrínseca com os problemas de pauperização, principalmente da massa de trabalhadores que se formava a largos passos e que já batiam às portas da burguesia enquanto fator de incômodo. O desemprego, a desproteção social e a seletividade nas políticas sociais davam aos poucos a forma ideal para a questão social. Esse fenômeno é apresentado por Esping-Andersen (1993) como sendo algo que o Welfare State combatia devido aos perigos notados a partir do “fascismo e do bolchevismo”. Combater esses “perigos”, em muitos países, significou em grande medida a um esforço político de legitimação do Estado capitalista via democracia liberal e não necessariamente a adoção de formas de “integração social” e de uma efetiva inclusão social universalista. Foi o que aconteceu na maioria dos países, sobretudo os ocidentais e em seguida os da América do Norte.

Para Esping-Andersen (1993) o Welfare State é tributário dos anos que sucederam o período pós-guerra. Ele foi a marca simbólica que identificava o quadro de mudanças no

cenário da economia, passando pela política e indo até ao campo da moral. Expressava-se assim como a principal engrenagem no conjunto das peças que formaria a grande máquina do desenvolvimento dos países. Partia-se do princípio de que abandonando os métodos tradicionais de formas de enriquecimento das nações, qual seja, a da acumulação de riqueza e do lucro nas mãos dos proprietários do capital seria viável a reorganização das bases da sociedade que não desfrutava necessariamente dos frutos colhidos na “era dourada”. O quadro vigente é constituído de realidades nas quais se tornam insustentáveis as estratégias que norteavam os Estados de Bem Estar Social. As novas características demográficas das populações têm forçado a remodelagem das políticas sociais, cunhadas antes em particularidades locais para dimensões globais. A ordem global passa a determinar de modo significativo o formato dessas políticas. A dimensão global sobrepõe assim o carácter local em detrimento de um projeto nacional. Esping-Andersen (1993) explica que com tais mudanças no cenário da sociedade se polarizam os modelos ideais políticas sociais nos Estados, de um lado irão aparecer atores neoliberais adeptos da “mão invisível” do mercado que defendem “o retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais e aceitação de uma diferenciação aos ganhos (ANDERSEN, 1995, p. 74)”. Esta estratégia recoloca nas mãos do indivíduo a responsabilidade de solucionar seus problemas via mercado exclusivamente, diminuindo a participação estatal nas questões sociais. De outro, se posicionam os críticos desta visão, (keynesianistas) que defendem, que ao contrário, a não redução estatal, mas seu redirecionamento nas ações. O “investimento social”, portanto é defendido como medida viabilizadora da presença do Estado nas questões de exclusão social do pós-industrial. Foi que ocorreu em diversos países, especialmente da Europa.

A explicação do autor permite-nos compreender que há em curso um dilema atual entre as necessidades criadas e os recursos limitados em face de um cenário social metamórfico e dinâmico. Mas a velocidade de sua mutação e as direções que toma são em muitos casos superiores as capacidades que os países possuem de criar mecanismos eficazes contra os seus efeitos negativos. Os principais efeitos da modificação demográfica, por exemplo, é indicado por Esping-Anderssen (1993) com o desfacelamento do Welfare State. As mudanças no plano da composição familiar, na participação de mulheres cada vez mais intensa na economia e no mercado de trabalho, o envelhecimento, a diminuição do grupo familiar, famílias com mais de um provedor, são demonstrações concretas das alterações “macrossociais” que afetam negativamente o campo da seguridade social e cria em contrapartida uma população de dependentes das políticas sociais. O processo de retorno

fiscal cresce em uma velocidade muito inferior ao da demanda social e sobre todos os aspectos da transposição etária permanente. A estimativa apresentada por Esping-Andersen para a Comunidade Europeia em 93 era “50% entre hoje e 2020; com as atuais regras e benefícios, isso absorverá um adicional estimado de 5% a 7% do PIB” (ANDERSEN, 1995, p. 78). Em outras regiões (América Latina, Leste da Ásia) o processo é semelhante, mas a questão do envelhecimento da população não seria necessariamente um fator preponderante e ao contrário a família extensa e composta ganha mais peso na determinação da empregabilidade e acesso aos benefícios sociais. Na maioria dos países estudados não há como identificar, a forma plena do modelo no qual foi idealizado. O que se pode constatar é em alguma medida aspectos do projeto clássico. “A experiência internacional mostra que o conjunto dos países deu respostas diferentes para demandas de proteção social, instituindo distintos modelos de sistemas de proteção social” (JACCOUD, 2009, p. 60). Por meio da abordagem de Esping-Anderssen (1993) pode-se obter um quadro indicativo das propriedades de distintos regimes de W. State que no geral influenciaram no caráter das políticas sociais, especialmente nos países da Europa e América, é o que se ilustra no quadro que segue adiante.

(continua)

Regime Welfare State	Características
Liberal	Predomínio do estigma social. Reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios são orientados para a parcela dependente da ação do Estado. O Estado realiza a manutenção da dependência dos beneficiários. “O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência”. (Esping-Anderssen, 1991).
Corporativista	Predomínio das diferenças de <i>status</i> , direitos ligados à classe e ao <i>status</i> . Associações de classe, enquanto representantes do Estado prontas à intervir por meio de subsídios. O Estado não intervém nas diferenças entre as classes, ao contrário tende a mantê-las na medida em que só atua quando o problema privado da família se torna público, ou seja, quando a “capacidade de a família servir seus membros se exaure” (Esping-Anderssen).

(conclusão)

Regime Welfare State	Características
Socialdemocrata	Orientação para a igualdade entre as classes média e trabalhadora. Ênfase na melhor qualidade e não centrado no padrão mínimo de vida. Esteve voltado para o fortalecimento das capacidades familiares, antes do exaurimento de suas possibilidades. Há uma tendência de exclusão do mercado e ao incentivo da contribuição de todos. Nasce da fusão de liberalismo e socialismo. A característica principal é a “fusão entre serviço sócia e trabalho” (Esping-Anderssen,). É o único modelo que adotou o pleno emprego. Há ainda a proteção ao direito da renda.

Quadro – 1 Regimes de Welfare State

Fonte: Elaborado pelo Autor baseado no texto ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State.** *Lua Nova* [online]. 1991, n.24, pp. 85-116. ISSN 0102-6445.

Na medida em que as nações vão ampliando suas relações políticas e consolidando pactos umas com as outras tendo em vista justificativa, às vezes mais econômica que política, amplia-se em um mesmo sentido a necessidade de se flexibilizar suas estratégias de mercado visando o aumento da economia local. Essa medida impacta diretamente no caráter da condução da política econômica de natureza interna. Ela passa de certo modo a depender da ordem global e geralmente tendem em definir caso opte por adotar uma estratégia “protecionista” (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.76).

O trato para as questões sociais via Welfare State vem seguindo sem o exagero como afirma Andersen, as exigências criadas a partir do caráter globalizador das economias. As nações passam a realizar um exercício no qual buscam cautelosamente saber aquilo que estão dispostas a ter que perder inicialmente para ganhar de outro lado, ou seja, possuem um papel no qual é fundamental adotar um “trade off” positivo. Este é um desafio posto para as perspectivas futuras dos Estados de Bem Estar Social que questiona antes de tudo a capacidade institucional, de organização, negociação e planejamento dos países, dado que as demandas não são passíveis de serem suprimidas via o plano interno nacional e em uma esfera fechada de economia e de política. À exemplo disso, salienta-se que “em relação aos países ex-comunistas há pouca dúvida de que a transição para economias de mercado requer uma reconstrução institucional e uma privatização radical” (ESPING-ANDERSEN, 1993, p.78). As visões neoliberais e keynesianista o tempo todo se confrontam, conformando as principais teorias discutidas por Esping-Andersen sobre o Welfare State. É nesse universo que se desenvolve todo o debate e é ao mesmo tempo onde se evidencia os questionamentos sobre os fatores e fases críticas dos modelos, suas peculiaridades e seus limites. Basicamente entre os modelos de Bem Estar Social o problema é como enfrentar o desemprego elevado. Em

comum entre eles há ainda os altos custos dos salários e a inflexidez tributária e benefícios que podem comprometer a arrecadação, tais como seguro desemprego etc. Este enfrentamento deve levar em conta o caráter da divisão social do trabalho, pois as áreas nas quais se torna positivo as taxas de emprego se localizam nas especialidades profissionais. Criam-se empregos, mas não se alcança um nível favorável socialmente. Muitas vezes o empregado está entre a linha da pobreza e a da miséria, significando um Welfare State que torna funcional a exclusão. Isso se aponta como um elemento crítico. A crise do Welfare State está associada em grande parte no problema do desemprego e da ineficiência do gasto público.

Gosta Esping-Andersen afirma que o problema principal e comum nos Welfare State independente de seu agrupamento por região, consiste na deterioração de longo prazo que se inseriram gradualmente. Seja na adoção de políticas sociais que induziam a dependência do trabalhador com o comprometimento dos recursos em face dos gastos públicos ou na ampliação dos espaços de atuação do setor privado em mercado com desregulamentação incentivada.

Para além desta visão, as novas faces das políticas sociais na era da globalização têm sugerido que a redução da arena de atuação do Estado seja a estratégia mais prudente, dadas as características fiscais cada vez mais definidoras do formato e da ação dos Estados de Bem Estar Social. Um aumento permanente por proteção social em descompasso com a capacidade de cobertura vem inspirando a adoção de modelos de políticas pelos Estados que privilegiam uma intervenção estatal cada vez menor nas questões de ordem social. A flexibilização do mercado, a privatização de serviços sociais antes garantidos e executados de modo exclusivo pelo Estado Social e o aumento dos empregos via redução de salários são marcas exemplares dessa ação. Não caminhar nessa direção é condição primeira para que os países “afundem na crise” é o que afirma Merrien (2007). Tais medidas possuem origem nas reformas dos Estados de Bem Estar Social que vem ocorrendo nas últimas décadas e se resumem na redução da atuação dos estados sociais e legitimando assim as premissas neoliberais. Todos esses leques de características configuram para os especialistas e economistas internacionais o terreno da globalização que explicaria a questão da redução da autonomia e a tendência de ampliação de relações econômicas de menor protecionismo. Por outro lado, a questão da internacionalização das economias não exerceria um papel determinante no desmantelamento das políticas sociais no interior dos países, mas sim as formas pelas quais a reestruturação produtiva vem operando neles. É o cenário interno de modificações que ocorrem nas nações que irá determinar qual o sentido do Estado Social. “Desmantelar” o Estado de Bem Estar

Social não levou ao “milagre econômico”. Merrien (2007) afirma que a era do ouro demarcou os Estados de Bem Estar Social durante três décadas. As condições para tanto estavam justamente ligadas ao caráter internacional do mercado, ainda que restrito aos acordos entre as economias de potências industriais. Além disso, o caráter keynesiano das políticas e o favorável tecido social formavam as condições adequadas para que existisse um sistema de proteção social positivo. Esse quadro inspirou fortemente a implantação dos Estados de Bem Estar Social sobre tudo no pós-guerra. Os países voltaram a assumir suas ações na condução dos “sistemas econômicos” e das políticas sociais.

A presença do Estado na economia determina a garantia de uma situação de crescimento econômico e inclusão social. É neste contexto também, que se amplia para camadas periféricas e não necessariamente contribuinte, a seguridade social, antes garantia por meio de grupos seletivos e definidos. A “era de ouro” ficou marcada pela consolidação do modelo keynesiano de proteção social e de certo domínio da economia no plano local.

A partir dos anos 70 intensas discussões apontavam para a decadência sistêmica do modelo. Os Estados perdem poderio de intervenção o que torna frágil de modo geral o sistema de proteção social. Um dos principais agentes promotores do desequilíbrio e que os Estados não dão conta, reaparece, a crise de demanda. Em menos de dez anos foi necessário aos Governos reinventar políticas fiscais e econômicas voltadas para uma rápida recuperação interna e ao mesmo tempo retomar um ambiente de confiança internacional. Merrien (2007) explica que o quadro encontrado nos países é de incapacidade do Estado de responder as questões promovidas pela retração econômica e um aumento alargado de processos sociais de exclusão.

Os dilemas reaparecem no sentido, tal qual Esping-Andersen (1993) chamou atenção anteriormente e que continuam desafiando de modo permanente os sistemas de proteção social dos Estados de Bem Estar Social e que Castro e Jaccoud (2009) corroboram quando aduzem que a combinação de crescimento econômico com a distribuição de renda e algo que deve estar presente na agenda pública dos tomadores de decisão. Para Jorge Abrahão (2009) há no comportamento das políticas sociais brasileiras, uma trajetória de dependência identificada pela “universalização restrita, focalização na pobreza, descentralização, participação social” (CASTRO, 2009, p. 125). Esta característica para o autor possui um significado que é a restrição de gastos com o setor, cujos reflexos são incertos no plano da cobertura da demanda. No caso do Bolsa Família para Pochmann (2009)

No Brasil, os programas de transferência de renda precisam ser transformados em políticas de Estado e, com isso, assumir maior centralidade na ação matricial e transdisciplinar do conjunto das ações públicas. Assim como a introdução e desenvolvimento das ações de garantia de renda foram produto de determinação política ousada recente no enfrentamento da pobreza e desigualdade em novas bases, urge, na atualidade, novo esforço nacional para combinar crescimento econômico, distribuição equânime dos rendimentos e sustentabilidade ambiental ao longo do tempo. Isso somente o regime democrático e a vontade política podem garantir ao conjunto da população, sobretudo para a base da pirâmide social brasileira. (POCHMANN, 2009, p. 4).

3.2 Bolsa Família e o status de Política Social

Foi em 2004 com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social que a segurança de renda ingressou no sistema de proteção social no Brasil:

Complementar à política de emprego e renda e se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contratos de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e o para trabalho (PNAS, 2004).

Em meio a esse emaranhado de avanços e retrocessos, as primeiras tentativas de enfrentamento da pobreza cunhada na modalidade de transferência de renda com condicionalidades já se inauguravam em alguns municípios brasileiros, principalmente os do Estado de São Paulo. De acordo com Silva (2008) os programas de transferência de renda entraram na agenda da proteção social no Brasil a partir de 1995. Em 1996 foram criados o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante um salário mínimo à pessoa idosa e a pessoa com deficiência, além do programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. O percurso histórico do PBF e sua implementação pode ser identificado na última de cinco fases dos programas de transferência de renda no Brasil, como pode ser verificado no quadro abaixo:

(continua)

Fase	Período	Características
Primeira	1991	Programa de garantia de Renda Mínima (apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy), não chegou a ser aprovado pela Câmara Federal. Tinha como público alvo pessoas com idade a partir de 24 anos de idade. Projeto de lei nº 80/1991.

(conclusão)

Fase	Período	Características
Segunda	1991 – 1995	Transferência Monetária de Renda às famílias com crianças entre 5 a 16 que estudantes de escola pública. Aliava políticas compensatórias e estruturantes.
Terceira	1995	Incorporação da política pública de transferência de renda ao Sistema de Proteção Social brasileiro. Destaque para os municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos em São Paulo e para o Distrito Federal em Brasília.
Quarta	2001	Ocorre no segundo mandato de Fernando H. Cardoso. Predomínio do reforço quanto à ideia de renda cidadã para todos os brasileiros. Momento de criação do Bolsa Escola como principal projeto. As condicionalidades e a inserção a partir da renda são as principais estratégias de manutenção e identificação do público alvo.
Quinta	2003	Unificação de todos os projetos de transferência direta de renda sob responsabilidade do Governo Federal por meio da criação do Programa Bolsa Família. Reforço da concepção inicial de que a transferência de renda seria “componente da rede proteção social no Brasil”.

Quadro 2: Principais fases no percurso histórico do PBF.

Fonte: Elaborado pelo próprio Autor com base em SILVA E SILVA (2008).

O Programa Bolsa Família protagonizou as experiências nacionais de ruptura de modelos de políticas geralmente com custos elevados na sua manutenção e operacionalização, além dos aspectos de morosidade e descontinuidade na gestão. Sustenta-se que o “conjunto disperso e desarticulado de Programas de Transferência de Renda, desenvolvidos nos três níveis de Governo” (SILVA e SILVA, 2008 p. 33), tenha sido o principal propulsor para o processo de unificação e aprimoramento gradual desses projetos. A pobreza² e extrema pobreza em seus distintos significados passam sob esta mirada a ser enfrentada tendo como estratégia central na atualidade a transferência de renda com condicionalidades da qual o PBF constitui a principal política (SILVA E SILVA, 2008, p. 53).

²Conforme o Decreto Presidencial nº 8232/2014 em seu Artigo 1º famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, são caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm

Lentamente o PBF vem se consolidando como uma política social por comportar em sua estrutura dentre outras, as condições mínimas para isso, que tendem a configurar a aproximação entre Estado e sociedade em uma relação que se move pelo caminho apontado por Kerstenetzki (2006) no qual, em “uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de “focalização”, se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização “(KERSTENETZKI, 2006, p. 574). A realização dessa política, assim entendida pode indicar que não se trataria do estabelecimento de um processo dicotômico na sua consecução, “o real problema não parece ser oposição entre universalização e focalização, mas o desafio de desenvolver procedimentos eficazes para identificar e atingir segmentos mais pobres” (SILVA E SILVA, 2008 p. 51). Ainda que o PBF esteja inserido no tema das políticas sociais o esforço deste está além dos processos originários de sua tecnologia social ele se pauta na tentativa de escapar da periferia teórica a qual se identifica, qual seja, a “denominada de políticas de inserção, ou seja, aquelas que atuam sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem alterar os processos geradores da situação identificada, diferentemente de medidas de integração” (SILVA E SILVA apud CASTEL, 2008, p. 52).

4 O CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA FAMILIA

O presente capítulo apresenta as principais formas pelas quais ocorre o controle social do PBF. Na medida em que o Programa se tornou cada vez mais capilarizado em todo o território nacional, as demandas pela adoção de tanto de ferramentas de controle quanto da própria criação de uma estrutura que pudesse fortalecer as relações entre os Gestores Públicos e a Sociedade Civil foi se tornando algo indispensável. De acordo com Pinheiro:

a efetivação do Controle Social nas arenas públicas de decisão política permitiria a obtenção de resultados exitosos no desempenho das ações governamentais, na medida em que a participação da sociedade civil contribuiria para a identificação das prioridades de aplicação dos recursos públicos, com vistas ao atendimento das reais necessidades dos beneficiários das políticas e programas do governo. (PINHEIRO, 2007, p. 06).

Seja por pressão das mídias ou por determinação legal que podem partir de denúncias de irregularidades ou de apontamentos advindos de auditorias de órgãos com essa competência como veremos adiante, a gestão tem cada vez mais produzido novas técnicas que visam contribuir para redução dos casos ligados ao desvio de foco do PBF. Mas “a efetividade do controle social do Bolsa Família não pode ser assegurada apenas pelo preceito legal ou pelo formalismo de sua estrutura, atos e ações.” (BRASÍLIA, 2010, p. 12). O tipo existente de controle social revela em quais outras dimensões pode ser considerada democrática a participação social e como o programa pode ser um espaço real de manifestação social. Mesmo porque “a democracia - ou a poliarquia - mais do que um regime ou sistema é um processo, um movimento. Em outros termos, não há definição limite para o que seja democracia” (LESSA, 2002, p. 48).

4.1 Rede pública de fiscalização do Programa Bolsa Família

A rede de pública de fiscalização do PBF pode ser vista como tributária do caráter federativo brasileiro. Isso porque tende entre demais fatores a conservar a ideia da existência de poder e autonomia nas relações com as estruturas do Estado para a consecução de seus objetivos e atribuições. Efetividade da rede está fortemente ligada ao modo como é operacionalizada a relação entre as instituições e os órgãos envolvidos neste segmento em relação ao cooperativismo intergovernamental nas três esferas federativas.

Esta rede é fruto da ação convenial e termos de cooperação iniciada em 2005 entre o MDS e os órgãos e instituições que a compõe. Trata-se de uma estratégia que envolve uma dinâmica de negociação permanente e da criação de instrumentos de gestão e normas que devem ser comuns entres os participantes. No Brasil, no momento em que se estabeleceram as divisões dos níveis subnacionais de governo, as relações políticas em torno do poder, da autonomia e do pressuposto democrático acabaram por reforçar a necessidade ao mesmo tempo, de um jogo de disputa e cooperação intergovernamental. Uma coisa é factível, os Estados e Municípios passaram a implantar políticas de mesmo peso em cenários de grandes contrastes, forjando uma situação na qual o alcance de sua efetividade tornou-se problemática.

Filgueiras (2006) em estudos realizados sobre o controle e a fiscalização do PBF constatou dentre outros fatores que “existem limites à capacidade do governo federal para obter cooperação das prefeituras em todos os aspectos necessários ao bom desempenho local do Programa” (FILGUEIRAS, 2006, p. 18). E é exatamente neste contexto que está configurada a rede pública de fiscalização do PBF. No contexto onde as articulações entre as esferas de poder dependem de uma sólida relação intergovernamental e sem a qual se retorna ao “modelo prévio de federalismo cooperativo predominante na área social e uma volta clara a formas centralizadas de prestação de benefícios sociais” (ABRÚCIO, p. 38 2005). Liga-se a isto o fato de que como afirma Celina Souza (2008) “no campo das políticas sociais, o federalismo brasileiro não transitou completamente do modelo centralizado para o modelo cooperativo” (2008). O que ocorre é a existência uma rede de fiscalização em meio a um modelo de federalismo que ao mesmo tempo em que propõe a cooperação intergovernamental como forma de alcançar um positivo nível de efetividade, centraliza boa parte das ações e do poder, criando um ambiente de competição de poderes e entre a esfera supranacional e as infranacionais.

Disso resulta como já observado aqui antes, em um quadro de fragmentação e fragilidade das ações e às vezes, na inoperância administrativa, principalmente nos municípios, que implementam políticas públicas por adesão voluntária ou por imposição constitucional. Arretche (1996). O espaço local onde opera a rede de fiscalização do PBF, sobre tudo nos municípios pequenos geralmente predomina uma cooperação intergovernamental frágil porque quase sempre estão em situação de desvantagem administrativa e política. São pouco capazes de atar junto às esferas de fiscalização laços fortes para adoção de medidas sugeridas ou mesmo impostas para o saneamento das irregularidades que geralmente são identificadas e quase sempre apresentam dificuldades em

serem propositivos. Na maioria das vezes a gestão local tem feito um papel demasiadamente reduzido nesse campo e que podemos caracterizá-lo como o de ratificação. Ou seja, o principal papel que tem ganhado maior ênfase nesta área e que está em destaque na maior parte desses municípios é a ação de ratificar as decisões advindas dos órgãos superiores de fiscalização o que tende em tornar nesse caso, reduzido o papel dos gestores locais no Programa. Mas isso ocorre geralmente não pela destituição do poder e da autonomia municipal, mas de sua incapacidade de na prática adotá-las voluntariamente, cunhada na ausente ou fragilizada tradição de participação cívica local ou pelos resquícios de práticas autoritárias no interior da gestão. Atualmente a rede de fiscalização é formada pelo controle social e controle institucional. O controle social é realizado exclusivamente de modo interno pelos conselhos e pelas ICS's. É o espaço legítimo marcado pela presença de atores comuns que atuam juntamente ao governo na fiscalização e acompanhamento das políticas públicas. A segunda forma é “realizada pelas instituições externas e internas ao poder público” (BRASIL, 2010, p. 8). As instituições internas são as ouvidorias criadas no interior da administração pública que atua como canal de informação entre o cidadão e o poder público e as Controladoria, no caso do Bolsa Família é a Controladoria Geral da União – CGU. Já as que atuam de modo externo ao PBF “são, por exemplo, os Tribunais de Contas” (BRASIL, 2010, p. 8). Tanto o controle social quanto o controle institucional possuem como finalidade expressar-se como a arena de fortalecimento da relação democrática entre população e gestores públicos. É desse espaço que a cooperação intergovernamental deve ocupar-se para se constituir em um canal para efetividade da fiscalização e controle do PBF. O quadro abaixo ajuda a ilustrar o modo pelo qual cada uma das principais instituições se relaciona com o PBF e as ICS's cada uma dentro de suas atribuições mais comuns.

(Continua)

Instituição	Atribuição	Como se relaciona com o PBF e ICS
Tribunais de Contas	Realiza as contas dos Poderes Executivos, legislativo e Judiciário de Ministério Público nos três âmbitos da Federação, além dos órgãos, empresas e fundações que fazem parte do poder público.	A ICS deve encaminhar denúncia no caso de suspeita de irregularidade no Programa.
Ministério Público	Atua na garantia da oferta e qualidade dos serviços públicos, aplicando as leis.	Assim como Tribunal de Contas, o MP é um importante recurso do Estado que a ICS deve sempre que preciso recorrer formalizando denúncias sobre irregularidade no PBF e apurando denúncias.

(conclusão)		
Instituição	Atribuição	Como se relaciona com o PBF e ICS
Conferência	Tem como principal atribuição reunir governo e sociedade civil para deliberar sobre as prioridades acerca da política pública local e nas demais esferas da Federação.	As ICS enquanto instâncias de participação democrática devem propor um diálogo permanente por meio da mobilização popular, visando a criação e o aprimoramento das ações ligadas a gestão, fiscalização e controle do PBF. Deve ser convocada de modo amplo.
Audiência Pública	Buscar soluções por meio do debate e diálogo entre a população beneficiária e gestores públicos.	A qualquer tempo ou a cada dois anos deve-se realizar uma audiência pública com essa finalidade. Ela é solicitada ao Poder Executivo.
Ação Popular	É o canal direto de participação do cidadão para recorrer ao Poder Judiciário para assim exercer de modo direto a função de fiscalizador dos atos do poder público.	Geralmente são um recurso que deve utilizado tendo sido esgotadas as tentativas de solução antes propostas e reivindicadas.
Controladoria Geral da União – CGU	A CGU pertence ao âmbito do Poder Executivo, atua na defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.	Apura irregularidade por meio de auditorias com base em amostras. Emite relatórios com apontamentos de impropriedades e propões ajustes. As ICS's podem solicitar as auditorias caso julguem necessário.

Quadro 3: Forma de relacionamento das ICS's segundo o tipo de Instituição.

Fonte: Atuação das Instâncias de Controle Social, BRASÍLIA, 2010. Adaptada pelo Autor.

Como pode ser observado, a atuação das ICS's configura um elemento relevante do processo de trabalho da rede de fiscalização, dado que independente da instituição que esteja atuando frente a qualquer ação tipificada como sendo irregular, a fiscalização na maior parte dos casos se inicia com a atuação procedimental dessas instâncias. Sejam por meio de denúncias, por parte delas mesmas, ou pelos demais órgãos envolvidos e população. Todo o trabalho da rede irá de alguma forma depender da capacidade de atuação da ICS.

O Tribunal de Contas da União e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, realizaram de 2004 a 2006 auditorias nos Estados que visaram dentre outros fatores a apuração das altas marcas de cobertura do PBF ao longo de sua implementação nos países a associação com possíveis irregularidades fiscais e de gestão. Naquela ocasião os índices já superavam consideravelmente as metas de atendimento escalonadas na

programação financeira e física definidas nos planos anuais e plurianuais do Governo Federal. As análises conclusivas do TCU estavam voltadas para a necessidade de aprimoramento dos processos de gestão do PBF em todos os Estados assim como nos municípios.

Nesse sentido foram encaminhadas para a Secretaria nacional de Renda de Cidadania, órgão responsável pela execução e coordenação do Programa orientação para implementar ações que pudessem fortalecer os mecanismos já existentes além de criar outras novas.

4.1.2 O papel das Instâncias de Controle Social no Programa Bolsa Família

Ao ser verificado os dados mais recentes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizadas em 2009³ pelo IBGE nota-se que no tocante ao eixo controle social do PBF a situação aparece com algumas nuances ao se comparar com o levantamento realizado diretamente da base da CGU. Isso se deve ao processo estratégico de levantamento das informações que envolvem também tipos específicos de definição terminológica utilizada por cada um dos órgãos. Muito embora este aspecto esteja presente não exime na prática a visualização da situação das Instâncias no plano geral porque o foco permanece o mesmo, ou seja, a questão terminológica que as instâncias ganham não modifica seu caráter prático de ação, seu papel essencial é o mesmo, sendo menos importante a nomenclatura que recebem. A nomenclatura tem ligação apenas com a adequação normativa que se faz no plano dos instrumentos legais. Portanto tal nuance é apenas de ordem nominal.

O percentual de municípios que declararam possuir instâncias de controle social no país até 2009 foi de 67,6% e estes haviam realizado ao menos uma reunião nos últimos 12 meses anteriores a pesquisa realizada. Vale ressaltar que neste número não representa apenas ICS's exclusivas, mas de algum outro conselho que já estava instalado antes do PBF e que foi designado para acompanhá-lo.

A situação das ICS's em todo o país também é analisada principalmente pela CGU a partir de sorteios públicos. Este órgão de controle interno utiliza dois modais distintos de classificação para realizar suas auditorias. O primeiro é realizado em municípios de até 50 mil habitantes. O segundo em municípios acima de 50 mil e até 500 mil habitantes. Em cada sorteio são selecionadas 60 cidades. É por meio dos resultados das auditorias que se tem conhecido o que tem ocorrido nos municípios quanto ao fator controle realizado por elas. É

³ O IBGE realizou esta pesquisa também nos anos 2011 e 2012, mas não houve detalhamento dos aspectos de Controle Social do Bolsa Família nos Municípios tal qual está presente no Suplemento Assistência Social de 2009, por esse motivo são as mais recentes informações nesta área apresentado pela Instituição aludida.

impossível não frisar novamente, são escassas as pesquisas nesta área específica do PBF e à exemplo disso, pode citar que a mais recente publicação do MDS a respeito do Programa Bolsa em 2013, o termo “Controle Social” só apareceu 8 vezes e não possui nenhum tópico sobre o tema⁴. A Controladoria Geral da União – CGU vem intensificando no caso desta política social, suas ações de fiscalização. Os resultados dos apontamentos da CGU sinalizam para os gestores e para a sociedade uma preocupação importante com relação ao direcionamento da condução do controle social dado ao PBF nos Municípios. Chama a atenção pela baixa efetividade de atuação observada nesses espaços. Isso reforça a necessidade de se estudar com rigor devido o alinhamento das propostas contidas no desenho do PBF enquanto política pública e a relação que pode se estabelecer entre a dinâmica de participação no controle social realizado pelas ICS.

Nos últimos anos os trabalhos da CGU evidenciaram a grande necessidade de aprimoramento no plano local de atuação das ICS. Com relação ao controle social do PBF, a meta do Governo Federal para os Municípios quanto as ICS é que todos as tenham criado e as implementado no período de 2014 a 2017. Tal meta advém do pacto de aprimoramento da gestão do SUAS, documento que estabelece ações comuns para as três esferas Federativas. Este instrumento para a política de assistência social espelha a necessidade do engajamento da participação pública junto ao programa.

Em auditorias realizadas em 96 cidades mineiras por meio de sorteios no período de 2006 a 2010, constatou-se que⁵ 52,2% permaneciam inoperantes ou deficientes na atuação ao passo que 11,5% não haviam criado a ICS ou designado outro Conselho. Em todos estes em comum foi apontado como impropriedade o trabalho incipiente dos Conselhos no exercício e cumprimento dos seus papéis em favor da importância que o PBF representa no plano social e da política pública. Apenas 33,3% estavam em situação regular. FILGUEIRAS (2004) salienta que:

A gestão social de uma política pode ser entendida como uma ação gerencial que se desenvolve por meio da interação negociada entre o setor público e a sociedade civil, o que pressupõe inter-relação constante entre o setor público, os cidadãos. (FILGUEIRAS, 2004, p.06-07).

Com objetivo de ilustrar melhor e tentar reforçar o argumento e discussão foram analisadas a partir do acesso aos relatórios publicados pela CGU de 2007 a 2012, em 9

⁴Ver publicação: Bolsa Família 2003- 2010: Avanços e Desafios. Brasília 2010.

⁵ Tabulação própria de dados realizado a partir da análise dos relatórios publicados pela CGU no site do Governo Federal: www.gcu.gov.br.

Estados brasileiros, contemplando 54 municípios. Este número foi determinado com base no nível mínimo de confiança, sendo que a amostra, portanto corresponde a 35% dos Estados. Em cada um dos Estados foi retirado um município por sorteio de modo aleatório, ou seja, não probabilística. Com isso foi possível verificar de forma aproximada a realidade encontrada pela CGU no que tange o funcionamento desses espaços.

Como a análise da CGU é realizada de modo descritivo, ou seja, não há um padrão de resposta objetiva que possa ser aplicada em todos os relatórios igualmente, foi necessário atribuir a partir de cada constatação um tipo de classificação que pudesse dar conta de formar um entendimento razoável único. Assim conseguiu-se a seguinte classificação conforme o quadro abaixo:

Tipo de argumento utilizado na constatação CGU	Classificação Recebida
<ul style="list-style-type: none"> • Conselho atua de modo incipiente; • Conselho não exerce suas funções de acordo com suas atribuições; • Conselho não se reúne para discutir assuntos relativos aos serviços e programas; • Conselho não acompanha as atividades do Controle Social; • Conselho Municipal existe, mas não atua; • Atuação Inadequada do Conselho Municipal de Assistência Social e do Órgão de Controle das Condicionalidades do Programa Bolsa Família; • Atuação precária da Instância de Controle Intersetorial do Programa Bolsa Família; • O Conselho não fiscaliza as ações do Programa Bolsa Família; • Inoperância do Conselho Municipal; • A Instância de Controle Social não acessa as informações do Bolsa Família. 	Inoperante
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência do órgão de Controle do Programa Bolsa Família; • Não criação da instância de Controle do Programa Bolsa Família; • Inexistência do Conselho de acompanhamento do Bolsa Família; • Não criação do órgão intersetorial de acompanhamento do Bolsa Família; • Ausência do Conselho responsável Pelo Programa Bolsa Família. 	Inexistente
<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum 	Operante
<ul style="list-style-type: none"> • Não participou da fiscalização 	Não se aplica

Quadro 4: Classificação da situação das ICS's segundo argumentos utilizados pela CGU.

Fonte: Elaboração do Autor.

Tendo isto sido feito passou a análise dos casos selecionados em conformidade com a estratégia adotada. Desse modo tornou-se possível caracterizar o que de fato tem se encontrado sob este aspecto em relação as ICS's a partir da fiscalização da CGU. É válido ressaltar que o período desta observação converge com o período no qual a CGU publicou uma pesquisa realizada em 2012 na qual uma das questões estratégicas foi sobre a atuação das ICS's em 401 municípios. Na tabela são exibidos os resultados alcançados com base no acesso aos relatórios da CGU.

Tabela 2 - Municípios, total, por situação da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família 2007 – 2012

Estado	Total	Municípios			
		Instâncias de Controle Social			
		Operante	Inexistente	Inoperante	Não se aplica
Acre	6	-	-	4	2
Alagoas	6	-	-	6	-
Amazonas	6	1	1	4	-
Amapá	6	2	1	3	-
Bahia	6	1	-	5	-
Ceará	6	-	-	6	-
Minas Gerais	6	-	1	4	1
Rio Grande do Sul	6	1	3	1	1
São Paulo	6	3	-	2	1
Total	54	8	6	35	5

Fonte: Elaboração do auto com base em dados da CGU – 2014.

A tabela 2 revela informações que chamam a atenção e provoca algumas reflexões importantes acerca do tema. Nela é possível observar, por exemplo, que em todos os Municípios fiscalizados durante o período nos Estados de Alagoas e Ceará as ICS's estavam inoperantes. Outro dado importante é que de modo paradoxal, no Estado do Rio Grande do Sul concentrou-se o maior número de municípios que não haviam criado ou designado uma ICS's para acompanhar o PBF. O paradoxo existe na medida em o Rio Grande do Sul possui uma tradição associativa e de participação cívica melhor elaborada em relação aos demais Estados (AVRITZER, 2007, p. 11). O Estado com maior número de ICS's atuantes no modal foi São Paulo.

Pode-se com base nesta avaliação afirmar que dos 54 Municípios 35 estavam inoperantes, ou seja, 64,8%. Em 6 casos não havia sido criada a ICS's ou designado uma

equivalente, o que significa 11,1%. Apenas 14,8% foram consideradas atuantes e 9,2% não tiveram a participação do Estado no período pesquisado, portanto não se aplicando aos casos.

Conforme o desenho do Programa uma instância operante é aquela capaz de atuar pautando-se sempre pela regularidade de seu funcionamento, ou seja, mantendo de modo permanente as atividades devidamente planejadas, realizando reuniões periódicas com pauta definida e de modo que todos tenham ciência antecipadamente e que esta seja aprovada pelo conselho. Na ótica do programa a ideia da instância de controle social é a de que “a idealização dos conselhos sempre esteve ligada à partilha de poder, e concedendo a população a possibilidade de ocupar espaços onde ela possa realmente participar” (Brasil, 2010, 31). Nesse aspecto entende-se que eles são identificados como sendo o espaço favorável ao fortalecimento da democracia.

O papel preponderante das ICS's do Programa parte da proposta trazida pelo modelo de gestão das políticas públicas brasileiras que marcou o final da década de 80 e veio se consolidando desde então. Assim o papel das ICS's está alicerçado na base do processo de redemocratização das ações governamentais. Tem de certo modo haver com os movimentos que reivindicavam a participação no processo das políticas públicas que visava o alargamento da participação cívica e, portanto, do fortalecimento da democracia. Com isso seria possível construir um cenário e um ambiente de cidadania e responsividade.

Com a criação das ICS's esperava-se que a “nova orientação permeasse também os pressupostos da lógica republicana que superam e põem fim ao clientelismo na relação entre o poder público e a sociedade civil e acirra a democratização da gestão”. (ALBUQUERQUE; ALMEIDA; RIZZOTTI, 2010, p. 135). Portanto a participação, o compartilhamento das informações acerca desse Programa significaria a presença do cidadão no interior da administração pública, podendo compartilhar, representar e participar das decisões referentes aos recursos ligados a ele. Seria a diminuição do hiato de ausência de participação existente neste segmento.

De acordo com Albuquerque; Almeida e Rizzotti (2010) houve um rompimento com o modelo de gestão anterior que vigorava e orientava a atuação das políticas sociais até 2005 fortemente. Com a adoção de um modelo inovador sob o ponto de vista axiológico e político tornou-se possível a instalação de um sistema estruturado na descentralização e na gestão democrática e:

Com essa premissa constituiu-se necessário o fortalecimento das instâncias de controle e pactuação para que houvesse a apropriação desse novo modelo com todo o seu arcabouço axiológico por aqueles que deveriam operar esse sistema

em todas as instâncias federativas. (ALBUQUERQUE; ALMEIDA; RIZZOTTI, 2010, p. 135).

Portanto o papel das ICS's tem origem no complexo quadro de mudanças que acompanharam a redemocratização, esse papel expressa a presença da sociedade civil na gestão pública, no compartilhamento das ações governamentais e não obstante do processo decisório e implementação das políticas. Desse modo são previstas as seguintes atribuições e atividades para a atuação desses espaços:

- Acompanhamento do Programa Bolsa Família no município, em especial nos seus componentes de gestão (cadastramento, gestão de benefícios e das condicionalidades, articulação de ações complementares e fiscalização);
- Auxílio na identificação das famílias mais pobres e vulneráveis do município, para que sejam cadastradas e possam ter acesso aos programas desenvolvidos para atender suas necessidades, entre eles o Bolsa Família;
- Avaliação da oferta e a qualidade dos serviços públicos do município, especialmente de educação, saúde e assistência social, considerando as condições de acesso da população mais vulnerável;
- Apoio ao desenvolvimento de outras políticas sociais que favoreçam à emancipação e à sustentabilidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e avaliação da sua implementação e dos resultados;
- Auxílio na fiscalização e na apuração de denúncias do Programa Bolsa Família no município;
- Incentivo à participação da comunidade no acompanhamento e fiscalização das atividades do Programa Bolsa Família. (BRASÍLIA, 2010, p. 31).

Todas estas atribuições tendem a se desenvolver em um cenário contraditório na maioria das vezes, seja pela natureza específica de cada município onde ocorre, seja pela complexidade seus procedimentos reservam aos gestores e principalmente para os conselheiros que participam. Realizar tais atividades exige ambiente de capacidade administrativa bem estruturada, que vai desde sua infraestrutura física e organizacional, até sua característica de recursos humanos, na qual se insere a equipe técnica e os próprios conselheiros.

Para Dombrowski (2008) mesmo que haja relevância no reconhecimento do papel dos conselhos que se fortaleceu no pós-constituente não seria viável adotar a partir de uma visão que ele chama de “mecânica” pela qual se tem os concebido. Ocorre que a carta constituinte por um lado pode induzir a institucionalização de conselhos, por outro são os processos e os “impulsos participativos presentes na sociedade” que de fato influí para consolidar uma arena de ação. Significa que legitimidade normativa, mecanismos de gestão, assim como as ferramentas instrumentalizadas ou mesmo um cenário onde seja perceptível uma sólida burocracia funcionando não é capaz de garantir resultados que de maneira contundente expressem um modelo de participação positiva, ou seja, ela por em si mesma não transforma os conselhos ou as instâncias de controle em espaços de participação prática, ela se municia disso.

4.1.3. O Cadastro único como ferramenta de implementação do Bolsa Família

Nesta seção o enfoque recai sobre o principal aplicativo dos programas que foram desenvolvidos para realizar as atividades de inserção e acompanhamento das famílias que formam o público do PBF, qual seja, o Cadúnico. Como já mencionado anteriormente este público é formado por grupos familiares com rendimento mensal de no máximo até R\$ 154,00 por pessoa. Cada ferramenta possui uma estratégia própria em seu formato estrutural de modo que torne possível a execução sincrônica do programa em todo o país. A principal estratégia envolvida é a operacionalização e a gestão compartilhada das informações que são reunidas e produzidas a partir do cadastramento das famílias. O cadastramento das famílias pretensas beneficiárias depende exclusivamente do funcionamento pleno dessas ferramentas, porque há envolvido nesse processo papéis específicos desempenhados por diferentes níveis de Governo e de distintas Instituições. Pode-se afirmar que “a conjugação entre as tecnologias da informação e comunicação e as políticas sociais pode proporcionar um conjunto de alterações significativas nos processos de gestão pública”. (VELOSO, 2014, p. 105).

Por isso também é que “fazem necessária a adoção de um desenho de gestão baseado no compartilhamento de atribuições e competências entre todos os entes federados e de implementação descentralizada” (VIEIRA, 2009, p. 363). No caso do Programa Bolsa Família a principal ferramenta de gestão é o aplicativo Cadastro Único para programas sociais, cuja abordagem se desenvolve a partir de agora.

Até o mês de abril de 2014 o Cadúnico já agregava um conjunto de 27.884.336 de famílias inscritas e que correspondiam a 86.243.847 pessoas cadastradas em sua base de dados⁶. O aplicativo Cadastro Único foi desenvolvido em 2001 e instituído pelo Decreto Presidencial nº 3.877 e desde então mantinha como principal objetivo a garantia da unicidade de informações e da unificação dos programas implantados pelo Governo Federal. Já na naquela época se esperava que todos os programas de cunho assistencial desenvolvidos pelo Governo Federal fossem implantados nos Municípios utilizando o Cadastro Único como meio de identificação dos beneficiários. Depois disso, em 2007 entrou em vigor o Decreto nº 6.135 que revogou o anterior. O novo Decreto em vigor trouxe mudanças bastante significantes em termos de normalização. Pode se considerar que ele inovou ao definir regras gerais que passaram a auxiliar e nortear os municípios no mapeamento de seu público, dado que, por exemplo, diferente do anterior, este define de fato quem são as famílias de baixa de renda, quais atribuições e competências que cada órgão e ente federativo dispõem, quais procedimentos devem ser seguidos de modo padronizado, dentre outros. Este documento trouxe para o campo de instrumentais do programa conceitos já bastante utilizados pelas ciências sociais em outras áreas, tais como de “família”, “domicílio”, “pobreza” “baixa renda” etc., em detrimento de considerar de forma isolada os indivíduos. Esta classificação terminológica, razoavelmente nivelada na base do programa, foi algo viabilizador para o projeto do programa Bolsa Família se estabelecer enquanto política pública via a utilização do Cadúnico. Renata Bichir explica que:

As sementes para o Cadastro Único de Programas Sociais foram lançadas ainda no governo FHC. (...), o Programa Comunidade Solidária, sob comando de Ruth Cardoso, inaugurou a adoção de cadastros visando à focalização mais adequada da população-alvo e a maior transparência no controle social. (BICHIR, 2011, p. 109).

Desse modo, outro ponto que pode ser citado é que grande parte dos esforços e preocupações do Estado estavam no período de modificações em torno do PBF, basicamente ancorados na transição do governo FHC para o governo Lula, iniciado em 2003. Eram desafios voltados para o aprimoramento da gestão pública, dos quais manter estruturas administrativas mais “autônomas” e “prestar mais contas” para o público fazia parte essencial. Ressalta-se, todavia, que tais desafios constituem-se demandas da própria nação, que emanava do sentimento coletivo por mudança, não podendo assim estar meramente reduzidos em

⁶ Dados extraídos do aplicativo Data Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Acesso em 20/06/2014.

processos encampados por administrações governamentais. Estes desafios transitaram em uma e outra administração, mas à nenhuma delas estiveram cristalizados. Havia nesse contexto uma nuvem de inquietação do Governo Federal em relação aos questionamentos e críticas recebidas a respeito do real alcance do PBF e sua própria relevância para a população no sentido de sua efetividade para a melhoria na mudança de vida das famílias beneficiárias no plano social e econômico, principalmente. Questionava-se, sobretudo “o acanhamento, em razão principalmente de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração superávit fiscais” (CASTRO, 2009, p. 103). Portanto, a estratégia de readaptar os procedimentos ligados ao desenho do programa, criando novos mecanismos de gestão corresponde, nesse sentido, em uma resposta dual. Primeiro porque revela a preocupação do Governo Federal em se reafirmar perante aos diversos atores políticos e sociais sua capacidade de gestão administrativa. E segundo porque visara ao mesmo tempo responder às demandas das camadas capilarizadas da população brasileira, tendo como linha condutora o “combate à fome e a miséria” (CASTRO, 2009, p.102). *Pari passu* a isso já estava instalada uma desestabilização política, no que diz respeito, por exemplo, a descrença na capacidade técnica da gestão federal conduzir a máquina pública e oferecer respostas condizentes com as demandas por mais direitos, mais inclusão social, mais efetividade da gestão pública, etc. enfrentada pelo governo daquela ocasião que para Abrúcio (2007) estava ancorada no fracasso, justamente advindo da baixa capacidade de modernização da gestão pública existente e da qual era essencial manter como estratégias primordiais “profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability” (ABRÚCIO, 2007, p. 79).

Assim pode-se observar que a unificação dos programas sociais Federais se tratou de uma medida estratégica eficiente ao passo que foi resultante de um processo que favoreceu a burocracia dos programas e que em última instância permitiu enxergar falhas operacionais e a falta de definição de processos de gestão mais firme. Ou seja, ao se estabelecer um novo regulamento operacional foi possível minar situações que expunham os gestores às severas críticas devido ao baixo controle existente anteriormente. Dois aspectos quanto a isso podem ser ressaltados. Em primeiro lugar até o ano de 2010 o Cadastro Único era executado de modo mecanizado, quer dizer, todo o processo de cadastramento era realizado sem a utilização da internet como meio de emitir e receber informações dos cadastros e com isso manter uma base de dados com baixa inconsistência de informações. Os dados eram encaminhados por meio de um arquivo digital gravado em Disquetes ou Discos Digitais com as informações, via um

programa secundário chamado Conectividade Social⁷. Este processo se realizava de forma morosa. E ainda a perda de informações era algo quase comum que ocorria nas unidades de Cadastramento, a duplicação de cadastros e indivíduos cadastrados também acontecia de forma cotidiana, tornando baixa a confiança das informações e a não contemplação das famílias que aguardavam a liberação dos benefícios. Muitos Municípios precisavam às vezes realizar deslocamentos até uma agência da Caixa Econômica Federal referenciada para entregar os arquivos e posteriormente buscá-los para promover a inserção na base local de dados, como era chamada até então. Manusear o banco de dados que era formado com Cadúnico era algo delicado e problemático. Foi somente no final de 2010 que se iniciou o processo de migração da versão 6.0.5 para a versão 7.13, que está em utilização no momento em todos os Municípios que executam o PBF no país. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome juntamente com a Caixa Econômica Federal implantou um sistema de cadastramento baseado em formulário que utiliza a internet, inaugurando uma nova era na operacionalização do Cadúnico. Com isso as informações passaram a ganhar mais dinamismo, agilidade e confiabilidade. As respostas tiveram seus prazos de espera reduzidos. A validade ou não dos cadastros tornou-se quase que imediata. O perfil da família inserida passou com isso a ser conhecido rapidamente.

O papel do cadastro único na implementação do Bolsa Família tem sido fundamental para a identificação correta do público do programa e para a redução do desvio de foco. A base de informações que é gerada pelo aplicativo pode informar aos gestores aspectos sociais relevantes em suas cidades, inclusive contribuindo para mapear vulnerabilidades e potencialidades locais. A implementação do cadastro e o trabalho permanente de aprimoramento pelo qual este passa vem ao poucos remodelando inclusive as formas de fiscalização do programa Bolsa Família. Com sua base de dados é possível realizar desde a busca ativa das famílias, que compreende um trabalho de localizá-las no território até a vigilância social, que se baseiam na manipulação das informações que são resultantes do cadastro, tais como o perfil socioeconômico e estrutural das famílias etc.

Por outro lado, há problemas ligados com a questão da estrutura profissional que os municípios enfrentam com dificuldade considerável. “Os municípios são os responsáveis pela realização do cadastramento. São as prefeituras que o planejam, definem as equipes de

⁷ O programa Conectividade Social é um aplicativo desenvolvido pela Caixa Econômica Federal que transmite via arquivo digital informações sociais de empresas e órgãos públicos que são gerenciados em uma base nacional de dados. É necessário possuir um certificado digital devidamente cadastrado na Agência responsável e em seguida é fornecida uma senha acesso para o gestor da área.

cadastradores, realizam as entrevistas junto às famílias, compilam todas as informações e as remetem para o Governo Federal”. (BARROS; CARVALHO e MENDONÇA, 2008, p. 03). De acordo com o MDS os municípios devem apresentar uma estrutura mínima de pessoal cujo perfil profissional possa atender de modo satisfatório os requisitos de operacionalização do cadastro conforme o adaptado no quadro abaixo:

Profissional	Atribuições	Formação
Entrevistador	Será responsável por preencher os formulários das famílias.	Nível médio concluído.
Supervisor de campo	Acompanhar as ações de cadastramento e atualização cadastral, conferindo os formulários preenchidos e encaminhando-os à revisão ou à digitação.	Nível médio concluído.
Assistente Social	Coordenar a identificação das famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único, zelando principalmente pelo cadastramento das famílias em maior situação de vulnerabilidade;	Superior completo.
Supervisor do Cadastro Único	Responsável por receber os formulários preenchidos e garantir que sejam devidamente digitados no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados. Também são suas atribuições realizar a extração, transmissão, recepção e importação de arquivos e gerar e analisar os tratamentos de multiplicidade no aplicativo, repassando as atualizações necessárias aos digitadores.	Não especificada.
Digitador	Digitação dos dados cadastrais as alterações realizadas nos formulários de cadastramento.	Não especificada.

Quadro 5: Perfil profissional sugerido pelo MDS na composição das equipes do PBF.

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nas informações do Guia do Gestor Municipal PBF. MDS/2012.

Este também se constitui como um desafio para os municípios. Quase nunca as cidades de pequeno porte que conseguem estruturar um quadro de recursos humanos compatível com as recomendações dadas pelo MDS. Por isso mesmo, o aludido Ministério passou a permitir o compartilhamento de profissionais de áreas afins. Em pesquisa realizada em 5365 cidades brasileiras pelo IBGE ocorrida em 2009 e que incluiu o aspecto da estrutura do cadastro único ficou evidenciado que 84% deles mantinham este serviço na unidade do

órgão gestor da assistência social. Já em 2012 o Censo SUAS revelou que esse índice cresceu para 96,5% e representando 5314 municípios.

A questão da profissionalização no que se refere ao Cadúnico merece ser pontuada, dado que os profissionais que estão diante do mesmo acabam por se tornar os principais elementos influenciadores no processo de inserção, habilitação e seleção das famílias. Neste caso significa dizer que o trabalho realizado pelo agente cadastrador define em demasia sobre a concessão do benefício para as famílias que são inseridas no cadastro. Assim para atuar de modo seguro é necessária a criação de meios redutores do desvio de foco dos quais a capacidade técnica faz parte. O profissional dessa área possui relativo poder sobre um alto volume de informações ligadas ao campo privado das pessoas e o uso indevido das mesmas é algo que pode corroer a credibilidade do programa. Neste sentido o Cadúnico inova também, porque todos os profissionais que o utilizam são cadastrados pelo número de CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e pelo NIS - Número de Identificação Social ou PIS Programa de Integração Social, assim são identificados em tempo integral e monitorados durante a operacionalização do sistema. Cada alteração que é feita em um cadastro é gravada pelo programa e pode ser rastreada imediatamente. Isso aumenta o nível de segurança e auxilia na redução dos casos de fraudes nos cadastros. Helal e Neves (2007) afirmam que pode ser observado no caso do Bolsa Família a forte influência exercida pelo isomorfismo normativo, (que será aprofundado na próxima subseção), na profissionalização da gestão no Programa. Concordam que tal “mecanismo normativo” que de acordo com o nível de profissionalização figura como elemento “mais importante, podendo ser resultante da educação formal ou da formação e manutenção das redes de trabalho”. (HELAL; NEVES, 2007, p. 44).

O Governo Federal tem sido o principal promotor de iniciativas voltadas para a habilitação e capacitação dos profissionais que atuam no cadastramento único nos municípios. O MDS estima que de 2010 a 2013 foram capacitados 20.320 operadores em todo o país representando em média 4 operadores por município. As capacitações aconteceram nas regionais da CEF nos Estados. É válido ressaltar que nem todos os municípios encaminham os seus profissionais de modo que façam jus ao preenchimento das vagas que são ofertadas. Essa uma constante situação para a qual os promotores destes eventos ressaltam para os participantes durante os cursos. Ou seja, o número de treinados é menor que o número de vagas oferecidas. Contribui para este aspecto negativo o fato de que os municípios de pequeno porte raramente executam às próprias expensas esse tipo de treinamento e ainda convivem com problema da alta rotatividade de funcionários neste setor geralmente devido a duas

causas principais: i) inexistência atualmente desta profissão (operadores de cadastro) devidamente instituída no Código Brasileiro de Ocupações; ii) a não previsão da realização de concursos pelos municípios.

A primeira causa traz como dificuldade a normalização de critérios definidos de maneira que seja garantia da isonomia entre os funcionários. Na segunda é a ausência de plano de cargos e salários. Para Veloso 2014:

o aprofundamento dos processos de capacitação e qualificação relativos ao Cadastro Único consiste numa demanda legítima que expressa melhorias não apenas na inclusão e manutenção dos dados, mas também na produção de análises, perfis e indicadores. (VELOSO, 2014, p. 116).

Tanto é importante pensar a adequação da profissão no sentido de sua regulamentação no país como um todo, criando regularidade e harmonização entre as três unidades da Federação, quanto necessário adotar um olhar que congregue ao mesmo tempo profissionais providos de “de uma competência teórica fundamental à apropriação das informações e do conhecimento gerados pelos aportes tecnológicos” (VELOSO, 2014, p. 117). O Cadúnico é um instrumento estratégico de gestão, uma vez que permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais, para além dos programas de transferência de renda. (BICHIR, 2011, p. 109).

O Cadúnico enquanto ferramenta de gestão faz parte da conjugação de esforços existentes no universo das políticas sociais, em direção a consolidação uma gestão que possa ser capaz de dar conta do “tratamento de grandes volumes de informações produzidas pelo próprio desenvolvimento e aprimoramento das ações e programas constituintes de tais políticas” (VELOSO, 2014 p. 103). Renato Veloso (2014) argumenta que as utilizações das ferramentas tecnológicas cada vez mais se tornam comum na arena da gestão pública, contribuindo com o acompanhamento das ações e programas sociais, além da produção de informações estratégicas que reforçam a tomada de decisões. Este efeito estende-se para o campo da fiscalização da utilização de recursos que são destinados para financiar as ações e principalmente constrói um ambiente favorável para conhecer com um alto nível de profundidade e detalhismo quem esta sendo beneficiado, onde o beneficiário está localizado e até mesmo em que condições este está sendo beneficiado.

A partir das mudanças trazidas em volta do Cadúnico, áreas como do monitoramento e da fiscalização das informações das famílias que entram no cadastro passaram a ser mais eficiente sob este ângulo. Assim tanto para os gestores públicos quanto para a sociedade civil

o aprimoramento do cadastro único enquanto instrumento de identificação da clientela demandária de políticas de inserção social contribuiu e contribui para que as informações sejam disponibilizadas em um prazo muito menor em comparação com a modalidade anterior.

A inserção das famílias no PBF depende como se afirmou anteriormente da análise em conjunto das informações sobre sociais, econômicas e de infraestrutura nas quais vivem. Esta análise é realizada por aplicativos diferentes. A seleção das famílias cadastradas no CadÚnico é processada automaticamente pelo SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão, que será exposto na próxima seção.

4.1.4. Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC

O Sistema de Gestão de Benefícios ao Cidadão – SIBEC como é conhecido também, faz parte do conjunto de modificações sistemáticas que envolveram o desenho do PBF na órbita da descentralização de funções e de competências de gestão dos benefícios para os municípios. O SIBEC visa garantir às Prefeituras maior participação nos processos de tratamento de repercussões que recaem sobre os benefícios tais como bloqueios, suspensões e dependendo do motivo, também do cancelamento dos mesmos. É através do SIBEC que as famílias são selecionadas para participar do PBF após o cadastramento das informações no CadÚnico. Este aplicativo é operacionalizado utilizando-se a internet e suas funcionalidades objetivam permitir que as ações tivessem reflexos imediatos nos benefícios.

A implantação deste sistema visou atender as disposições regulamentares da Lei 10.836/04 e da Portaria nº 555/2005, permitindo a construção de um ambiente que fosse favorável para a operacionalização compartilhada entre os Municípios e o Governo Federal das informações de gestão dos benefícios. O aplicativo em questão pode corresponder em certos aspectos ao contexto de universalismo de procedimentos que marcou a era do gerencialismo brasileiro que esteve mais identificado nos anos 90. Ele resulta da era do formalismo e da padronização dos processos burocráticos da máquina pública, característico dessa conjuntura.

O SIBEC no que se refere à implementação de processos burocráticos nas organizações públicas acaba por estar inserido na discussão existente sobre a relação de poder entre a esfera Federal e os Municípios e; no caso da gestão do PBF, tende a encontrar o espaço “ideal” de materialização do caráter complexo do modelo de gestão mantido e que é,

de certo modo, baseado na concessão limitada de poder e autonomia. Mas isto em si mesmo não representaria necessariamente um vetor negativo para o programa.

Este mecanismo tende a ser um tipo de inibidor da fragmentação das ações e da criação de procedimentos desnivelados entre as prefeituras. Por isso, certas decisões que poderiam ser aplicadas localmente na gestão de benefícios acabam resvalando na questão do controle burocrático do PBF como medida derivada do insulamento no qual esta política está ancorada.

A limitada autonomia em determinadas ações para as prefeituras pode ser interpretada como profilaxia aos males da corrupção culturalmente arraigada na gestão pública e que se espalha na sociedade brasileira. Helal e Neves (2007) explicam que esse mecanismo encontra apoio em elementos importantes no seio das organizações e que podem ser determinantes para seu funcionamento e sucesso, assim enfatizam três desses determinantes que podem ser referências na análise da efetividade do modelo que sustenta a estrutura do PBF.

Tais explicações têm acento nos trabalhos de Paul J. Dimaggio e Walter W. Powel, (1983) sobre o “Isomorfismo Institucional”, cujo núcleo consiste na abordagem da estrutura das organizações a partir da homogeneização de processos, sobre o qual o melhor termo segundo esta análise seria “isomorfismo”.

Ainda para esses autores, o termo isomorfismo pode sofrer variações em seu sentido. O isomorfismo institucional resultaria em três mecanismos isomórficos, segundo Dimaggio e Powel (1983) e que seriam conforme mostra o quadro 6 abaixo:

Elementos organizacionais	
Isomorfismo coercitivo	Predominam os sistemas de influência política e o problema de legitimidade. São resultantes de pressões externas às organizações, podendo ser formal ou informal, envolve capacidade de persuasão, cultura política da sociedade.
Isomorfismo mimético	Resultante de respostas padrão ao ambiente de incerteza;
Isomorfismo normativo	Associado à profissionalização.

Quadro 6: Elementos Organizacionais.

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nas definições de Dimaggio e Powel (1983).

No entanto, Dimaggio e Powel (1983) ensinam que enquanto os três tipos estão interligados no cenário empírico, eles tendem a derivar de resultados diferentes, de fatores influenciadores nem sempre semelhantes. Todos os três elementos apresentados no quadro

acima foram trabalhados por Helal e Neves (2007), entretanto estes autores enfatizaram o papel da CEF priorizando a influência do isomorfismo coercitivo para análise do PBF, no caso aqui apresentado, não se pretende dar ênfase para um tipo específico dos mecanismos organizacionais, dado que a interpretação dada para essa questão aqui é a de que os elementos se auto complementariam entre si, ou seja, como apresentado por Dimaggio e Powel (2005). Assim aspectos da natureza de processos do SIBEC que se desenvolvem internamente com padrões diferenciados de gestão poderiam ser analisados a partir da influencia simultânea de vários elementos institucionais. A própria estrutura do Sibec está cunhada em modelos distintos de gestão. A operacionalização das informações do Sibec pode ser realizada de dois modos tendo em vista a natureza da atividade e do nível de poder e autonomia envolvido no processo de gestão. Assim temos as seguintes formas de gestão mantidas atualmente no Sibec:

- Descentralizada:

A modalidade descentralizada está lustrada no Quadro 7, nele pode ser observado que o nível local execute as ações sem que para tanto dependa da intervenção de órgão ou esfera superior de gestão e é expressa a autorização para a tomada de decisões relativas aos benefícios. Todas as atitudes pertinentes a qualquer benefício nesse modo de trabalho estão baseadas nas informações constantes no Cadúnico, pareadas com os trabalhos de fiscalização e acompanhamento pelas equipes próprias das prefeituras.

Ações de Bloqueios Descentralizadas	
Não localização de famílias no endereço informado no Cadúnico	Governo Federal/ Municípios
Índicio de renda mensal por pessoa superior ao limite de meio salário mínimo	
Não localização de estudantes na rede de ensino	
Decisão Judicial	
Ações de cancelamentos Descentralizadas	
Decisão Judicial	Governo Federal/ Municípios
Desligamento voluntário da família, mediante declaração escrita do responsável familiar	

Quadro 7: Processos Descentralizados.

Fonte: Adaptado pelo Autor com base no texto Orientador Curso Sibec - MDS (2014).

- Centralizada:

Neste nível de gestão as prefeituras não realizam atividades ligadas a alterações nos benefícios, dependendo da autorização do Gestor Federal para que os efeitos tenham impactos nos benefícios. O formato pelo qual tem se estabelecido o desenho do PBF e os sistemas de

aplicação a ele interligados foram sendo construído em torno dele refletindo de certo modo sinais da apropriação de modelos diferenciados tributários da interação intergovernamental para sua consolidação prática. O quadro abaixo visa ilustrar como na prática, as principais atividades de gestão envolvendo um mesmo processo, podem resultar em uma ação desigual entre os dois atores principais de governo, Federal e Municipal.

Ações de Bloqueios Centralizadas	
Encerramento do prazo de revisão cadastral	Govern Federal
Procedimentos de fiscalização do MDS	
Descumprimento de Condicionalidades	
Indícios de omissão de informação ou de prestação de informações falsas, identificadas em cruzamento do cadastro único e outras bases de dados, ex: RAIS, INSS, etc.	
Ações de Cancelamentos Centralizadas	
Ações de fiscalização do MDS	Govern Federal
Benefícios bloqueados ou cancelados por seis meses	
Renda per capita superior a meio salário mínimo constante no Cadúnico	
Posse de beneficiário em cargo eletivo remunerado, em qualquer das três esferas de governo	
Comprovação de omissão de informação ou prestação de informações falsas no cadastro único	

Quadro 8: Processos Centralizados.

Fonte: Adaptado pelo Autor com base no texto Orientador Curso Sibec - MDS (2014).

No formato apresentado no quadro as demandas municipais são encaminhadas por formulários padronizados pelo MDS que devem ser acompanhados de ofícios e após isso ser arquivados por pelo ao menos cinco anos nos arquivos locais. As decisões a respeito das situações identificadas são respondidas e analisadas exclusivamente pela gestão Federal do PBF. Neste caso seria contraproducente a tentativa de abordá-lo a partir de um ponto de observação único. Ao passo em que este foi sendo criado o processo de aprimoramento e de readequação de sua lógica, desenho e objetivos sob a égide da política, se colocou como uma condição permanente. Tal condição o atribuiu características encontradas ora em um, ora em outro tipo de interação, portanto, não obedecendo em sua plenitude um único modelo. Pode-se encontrar na estrutura do PBF a predominante combinação de fatores de centralização e de descentralização, sugerindo assim um efeito híbrido que agrega tanto o tensionamento peculiar nas relações poder, quanto na autonomia entre os entes federativos. Se por um lado o PBF se projeta sobre a dinâmica da descentralização, dado que de alguma forma distribui poderes de gestão comuns aos membros subnacionais, por outro ocorre a limitação da atuação destes. Sobre este último aspecto resultaria em um formato com significativa influência

hierárquica na qual as ações são conferidas pela autoridade nacional de governo para as unidades locais de gestão, não havendo, portanto neste sentido um cenário de soberania para a gestão local, mas sim de adesão destes na execução da política pública em planos verticalizados.

o escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Desta forma, estados e municípios acabam por se configurar como unidades administrativas e o governo nacional centralizam todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica. (ABRÚCIO; SANO, p. 3, 2009).

Estas distintas naturezas encontradas na operacionalização do SIBEC de acordo com MDS estão alicerçadas na legislação do PBF, por outro lado, a justificativa, na ausência de termo melhor, encontra-se no fato de que foi a necessidade de adaptação ao plano de descentralização administrativa estabelecida no final dos anos 80 com o advento da Carta Constituinte de 88, que impulsionaram tais modificações que conduziram o modo de operacionalização do programa. Conforme Helal e Neves (2007) “o elemento de descentralização presente na participação das prefeituras facilita o controle da sociedade civil” (HELAL; NEVES, 2007, p. 45). Ou seja, muito embora houvesse um terreno favorável sob a égide da legislação acerca da melhoria desse sistema, a base que sustentou as condições para tanto foi a modernização da gestão pública e juntamente com ela a alteração na relação de poder entre as esferas políticas. Para ilustrar, basta lembrar que até 2006 não era permitido aos municípios realizar processos mínimos como bloqueios e desbloqueios de benefícios, suspensão, reversão de cancelamentos. Vale dizer, o cancelamento de benefícios até o momento não é prerrogativa municipal. Estes aspectos foram aos poucos sendo modificados por influência de fatores ligados nitidamente à capacidade de gestão, que no nível Federal não reunia um núcleo de recursos humanos condizentes com as crescentes demandas de fiscalização, respostas ágeis às inúmeras ocorrências que dentre elas destaca-se a morosidade de solucionar os casos de benefícios cancelados pelo simples fato de seus beneficiários mudarem de município de domicílio ou pela exclusão do cadastro da família da base nacional do SIBEC.

A versão na qual se encontra o sistema oferece um robusto conjunto de informações às Prefeituras e à população de modo geral. Por meio dele é possível saber ao se fazer consulta ou extração de dados em relatórios, quantas famílias estão recebendo o benefício e os respectivos valores, o valor da renda percapita, que é a principal análise feita para que haja a contemplação com PBF. Além disso, pode ser conhecido qual foi a última data de atualização da renda familiar, quantas pessoas havia na moradia. Quer dizer, para o eixo de fiscalização

do programa é algo que ganhou alta relevância, dado que se tornam disponíveis para toda a sociedade tais informações e com isso a possibilidade de redução casos de contemplação indevida. À exemplo disso, a Caixa Econômica Federal –CEF mantém no seu Site a listagem de beneficiários gerada pelo Sibec, cujo acesso é livre. A fiscalização do PBF é um eixo que o MDS mantém claro em seu rol de documentos e instrumentais para este órgão:

As demandas de gestão de benefícios apresentadas pela instância de controle social municipal devem ser analisadas pela prefeitura. Salienta-se a relevância desse órgão como parceiro e monitor da gestão municipal na gestão de benefícios. São ainda atribuições da prefeitura o atendimento aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização, bem com a divulgação ampla e permanente das informações relativas aos benefícios do PBF e dos programas remanescentes (MDS, 2010, p. 65).

E aqui pode se observar como o papel da burocracia envolvida no desenho do programa se mostra relevante e até mesmo podendo ser capaz de confirmar, na mesma direção apontada por Helal e Neves (2007) que ao contrário do que diz o senso comum, a estrutura de mecanismos formais de ação expressaria a capacidade de o Estado ampliar o campo de garantias contra pressões recebidas de grupos de interesse deixando-o, portanto menos vulnerável. Ao ser criado um ambiente de processos considerados específicos e fortes de gestão, em paralelo há o aparecimento por parte da sociedade da demanda pelo conhecimento sobre o que se tem feito e como se tem alcançado os resultados da política, o que significaria o aumento gradual de mais controle.

O Órgão Gestor pode realizar o credenciamento dos membros das instâncias de controle social do PBF junto CEF para acessar o Sibec para que os mesmos possam acompanhar as informações sobre os beneficiários e proporem em sua rotina de trabalho diário formas planejadas de minorar os casos de omissão de informação ou da permanência de beneficiários que estejam fora dos critérios do programa, além disso, o acesso individual tende em manter a qualidade dos cadastros e benefícios sempre condizente com a realidade dinâmica da situação familiar dos beneficiários, tal como a entrada e saída rápida no mercado de trabalho que afeta principalmente a renda percapita familiar, critério primordial para a permanência dos beneficiários no programa.

Em outras palavras, o governo Federal entende que quanto mais qualificado for acompanhamento dessas informações, maiores serão as condições de propor estratégias de tratamento dos desvios na concessão e maiores serão possibilidades de inserção de famílias que tiveram os benefícios bloqueados indevidamente. Com relação ao acompanhamento dessas informações e de seus principais mecanismos de ação e processo apresentam-se nas

duas próximas subseções seguintes os aplicativos desenvolvidos e utilizados pelas prefeituras para esta finalidade.

4.1.5 Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF

O Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) é um sistema destinado aos Gestores e Técnicos Municipais e aos Coordenadores e Técnicos Estaduais para a execução e o acompanhamento de diversas ações de gestão do PBF e do Cadastro Único. Ele permite, entre outros, inserir e manter atualizados os dados da gestão municipal, que são os dados do Prefeito e da Prefeitura, do Órgão Responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único, do Gestor Municipal, da equipe que compõe a gestão municipal do PBF e das ICS e seus respectivos membros. (BRASILIA, 2013, p. 1)

Assim colocado o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SIGPBF é um mecanismo que conjuga subsistemas de gerenciamento e acompanhamento de informações que vão desde os cadastros até as estruturas e instâncias operativas do PBF. Por meio deste é possível conhecer casos de beneficiários em descumprimento com as condicionalidades, auditorias realizadas pelos órgãos que compõe a rede de fiscalização. Além disso, o sistema é o caminho principal pelo qual os municípios devem seguir para realizar a manutenção das alterações sobre a gestão local, (Gestores, Prefeitos, etc.) a instância de controle social. Espera-se que com a utilização desse sistema de forma permanente pelas gestões locais tornem-se efetivos os processos de interlocução e comunicação entre os atores que atuam na rede. O acesso ao sistema ocorre via utilização de senha e login próprios que cada representante dos municípios recebem, cada um com grau específico de perfil. O público em geral também pode realizar o acesso para consultas públicas, sendo dispensados neste caso senha e login. Para o MDS “a manutenção de dados atualizados é importante ainda para que os cidadãos e as diversas instituições da sociedade possam consultar as informações das gestões municipais e estaduais, contribuindo com a necessária transparência da execução do PBF” (BRASILIA, 2013, p. 1). Castells (2009) explica que não é meramente a existência da tecnologia da informação que irá por si mesma tornar o processo de produção favorável ao plano da organização, mas “a capacidade cultural de utilizá-la” (CASTELLS, p. 417, 1999).

4.1.6. Sistema de Condicionalidades - SICON

O SICON é o sistema de acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Por meio deste aplicativo, os agentes da Gestão Federal e

Municipal, além dos atores das ICS's podem realizar os trabalhos de acompanhamento de famílias que não cumpriram os compromissos com PBF. Nele também é que se identificam as causas do descumprimento e podem articular formas em conjunto com as áreas envolvidas com o programa, a fim de propor alternativas de inclusão das famílias e seus membros em ações complementares ao PBF. Com essa ferramenta é possível propor recursos para evitar sanções que geralmente ocorrem nos benefícios, tais como bloqueios, suspensões e o cancelamento. Todos os membros das ICS's devem ser cadastrados para acessar o aplicativo em modo on line. Também os profissionais que atuam em programas que operam no processo de trabalho com as famílias alvo do PBF devem ser cadastrados e utilizar o sistema para monitorar a evolução do acompanhamento que é mantido com as mesmas.

4.1.7. O Índice de Gestão Descentralizada - IGD

Em 2006 o MDS criou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD que reflete o desempenho da gestão local do PBF em uma escala de variação que vai 0 a1, quanto mais próximos forem de 1 os resultados melhor será a gestão do programa nas cidades. Atualmente segue as regras contidas na Portaria nº 754/2010 regulamentada também pelo Ministério. Trata-se de uma estratégia de ao mesmo tempo propor uma forma de monitorar a implementação do PBF e de incentivar que os municípios canalizem esforços no sentido de adotar uma postura de gestão pautada pela efetividade lisura do PBF. O IGD reconhece as gestões que mantêm um conjunto minimante equilibrado de ações necessárias ao funcionamento do programa, por meio do repasse de dinheiro. “O IGD-M é um índice que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família e do Cadúnico e garante o repasse mensal de recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho” (MDS, 2014). A regra do repasse obedece alguns critérios normativos que inclui dentre outros fatores a taxa de atualização de cadastros das famílias beneficiárias do Bolsa Família e a validade das informações dos cadastrados inseridos na base nacional do Cadúnico.

Os recursos recebidos pelos Municípios e pelos Estados visam financiar ações de apoio para o aprimoramento da gestão do Bolsa Família, que podem investir em melhorias institucionais, infraestrutura e administrativa. A partir do apoio aos Municípios com estratégias como as que foram destacadas anteriormente, o governo Federal espera que haja uma mudança proativa por parte deles no que se refere a relação do controle social e gestão

local do PBF. Que seja fortalecido o caráter da participação cívica no programa e é o que se pretende elucidar no próximo Capítulo.

5 O CASO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Neste capítulo pretende-se apresentar os resultados do estudo que avaliou de que formas a atuação das ICS's, sob o ponto de vista de seu papel formal se relacionam com a estrutura do Programa Bolsa Família nos municípios de pequeno porte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, possibilitados por meio do trabalho realizado durante a pesquisa. No decorrer do processo figuraram importantes modificações no cenário escolhido para a materialização do trabalho. A pretensão de estudar a participação formal a partir daqueles que participam do processo significou verificar a dinâmica pela qual esta ocorre.

5.1 Estratégias metodológicas empregadas

Optou-se como parte da metodologia a aplicação de questionários elaborados, encaminhados aos Municípios integrantes da pesquisa. Realizou-se antes o pré-teste no qual se constatou a necessidade de alterar os questionários em pontos determinados, como no teor das questões, dando maior clareza ao entrevistado. Com o pré-teste ficou evidenciado que tanto a aplicação do questionário presencial quanto ao seu preenchimento a distância estão sujeitos basicamente aos mesmos tipos de vícios e que na prática podem ocorrer, sem que para tanto comprometa a fidelidade das informações recebidas, tais como o ambiente de onde fala o entrevistado. Quanto cunho científico desse método vale lembrar que conforme Gil (1989) “o questionário constitui hoje uma das mais importantes técnicas para obtenção de dados nas pesquisas sociais” (GIL, 1989, p. 124).

Para a elaboração dos mesmos tomou-se como referências as principais considerações acerca do tipo de informações que são geralmente levadas como questões temáticas para a área pesquisada. Os quesitos foram construídos de modo que os entrevistados pudessem expressar suas respostas com máximo de naturalidade. Neste sentido elas estão estruturadas a partir das características do cotidiano dos municípios em relação ao PBF, ao perfil escolar e nível profissional dos membros das ICS's. nos municípios, além das atribuições específicas destes. A linguagem utilizada foi baseada, portanto nessas características. Ressalta-se que isso foi possível devido a existência de um amplo banco de dados mantidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em sua rede de informações (Rede SUAS) criada

pela Portaria Ministerial nº 329/2006 e que é o Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais.

Deste modo os quesitos estão orientados para a percepção que os entrevistados elaboram ou podem elaborar sobre as realidades que são existentes no cenário que se inserem. A partir disso, torna-se esclarecido que as questões foram resultantes de análises em questionários que foram aplicados anteriormente por instituições como a CGU de 2006 a 2009, do Censo SUAS realizado pelo MDS de 2008 a 2013, de Teses e Dissertações recentes que de algum modo envolveram este público, em pesquisas acadêmicas que dentre outras se destaca (CAETANO; FILGUEIRAS, 2008); (MOURA, 2009); (BICHIR, 2010); e dos questionários mantidos pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família por meio do Sistema de Monitoramento das Atualizações Cadastrais - SIMAC.⁸ Além disso, foram utilizados os manuais existentes que orientam a atuação desses espaços e a leitura de instrumentos legais que versam sobre as atribuições, o formato, a postura, procedimentos, responsabilidades, direitos, formas de acesso e possibilidades de manipulação das informações financeiras, cadastrais, o tipo de acompanhamento que deve ser realizado, em que casos se processam a atuação, o tipo de conhecimento necessário para atuar, dentre outras.

Inicialmente, como fora explicado nos processos metodológicos ainda na parte introdutória deste trabalho, os questionários são divididos em dois tipos: i) para Conselheiros e ii) para Presidentes das ICS's. No primeiro caso foram criadas 20 questões e ao todo formando 94 quesitos. No segundo, elaborou-se 18 questões que contemplam 69 quesitos. Por fim foram entrevistados gestores de 03 municípios participantes, que são considerados atores chaves do PBF.

Todos os 14 municípios integrantes da amostra receberam os questionários após terem sido convidados e recebidos por telefone ou pessoalmente as explicações acerca do desenvolvimento da pesquisa, sua natureza e objetivos científicos. Conforme se observa no Quadro 9 a maioria deles sinalizaram uma resposta quanto ao retorno dos mesmos. Assim obteve-se 64,3% de retorno das solicitações enquanto 37,7% não retornaram respostas de nenhum tipo. Ainda neste quadro é possível observar a situação dos municípios que deram pelo ao menos um retorno sobre a ICS em relação ao seu funcionamento pertinente ao PBF,

⁸ O Simac inicialmente foi desenvolvido em 2009 para facilitar o envio ao MDS de informações complementares à atualização cadastral que são necessárias para regularizar a situação das famílias. Nele existem questionários com perguntas específicas para cada uma das cinco ocorrências de informações incorretas das famílias, identificadas pela auditoria TCU. Atualmente este aplicativo disponibiliza questionário sobre as ICS e a Gestão do PBF.

ou seja, se estava atuante para a época, nas questões precípuas deste programa, excluídas as demais atribuições em outras possíveis ações e programas, independente de ser ou não uma instância exclusiva. Consta-se com isso que dos 64,3% municípios que responderam 55,6% não estavam atuantes, ao passo que apenas 44,4% afirmaram que estavam atuantes junto ao PBF. Dessa amostra, 35,7% não deram nenhuma resposta e foram retirados da amostra visando garantir a solidez no estudo. Além disso, salienta-se que o número de municípios participantes da pesquisa não está associado a nenhuma regra amostral. Não serão apresentadas inferências. De antemão, ressalto que, toda a análise se concentrou no conteúdo das indagações propostas para os entrevistados. Com efeito, a relevância do estudo consiste em conhecer como os atores (conselheiros e gestores) se posicionam perante a área peculiar do controle envolvido junto ao PBF e como se colocam nesse processo, a partir de questões objetivas.

Esta foi resultante da ousadia acadêmica de incorporar o máximo de elementos para a condução do estudo. Insta clarear que à contra censo, todos os municípios possuem na base nacional, dados recentes sobre composição das ICS e sobre a criação da mesma, não havendo até o momento nenhuma forma de acompanhamento do funcionamento prático dessas. Na maioria das vezes, nos casos em que apareceu a “não atuação” das ICS, os representantes apresentavam como dificuldades a articulação junto aos membros para reunir-se, alegando haver principalmente o “desinteresse dos participantes”, e a falta de pessoas disponíveis integrantes da Sociedade Civil. Houve casos de municípios não atuantes em que surgiu, por exemplo, situações que tendem a justificar a inoperância desse segmento em razão também da existência de outros mecanismos internos ligados a gestão e que seriam positivos ou mesmo suficientes para atender em certa medida as demandas de ação da ICS, como se pode observar:

“Apesar do Conselho não se reunir há uma preocupação com a gestão do programa, há reuniões de equipe multidisciplinar para discussão de casos e para estratégias de atendimento.” (REPRESENTANTE DE INSTANCIA DE CONTROLE SOCIAL⁹, 2013).

Todavia, a realização de reuniões além de outras atividades fora da esfera de negociação e debate permanente e da presença da Sociedade Civil é considerada um trabalho que acontece em paralelo em relação ao trabalho das ICS. Trata-se de arenas distintas de

⁹ Informação cedida por representante de Município onde a ICS não é considerada atuante e que teve preservada a sua identidade.

atuação e os objetivos nem sempre são os mesmos. Conforme a PNAS (2004) “as alianças da sociedade civil com a representação governamental são um elemento fundamental para o estabelecimento de consensos, o que aponta para a necessidade de definição de estratégias e correlação de forças” (PNAS, 2004, p. 51). Significa que o trabalho de gestão se completa com o trabalho realizado pela ICS, dado que é meio ao processo de correlação de forças que ocorrem as decisões sobre “o acompanhamento, fiscalização e avaliação dos serviços prestados” (PNAS, 2004, p. 51) dentre outras funções. O trabalho de acompanhamento e fiscalização em municípios que não apresentam a atuação factual pode ser um fator que reforça e evidencia a existência de lacunas na relação da participação dessas esferas com a estrutura do PBF, no que tange sua operacionalização em nível de técnica apropriada pela burocracia interna a ele.

Município	Situação		
	Respondeu e atua	Respondeu e não atua	Não respondeu
Baldim			X
Capim Branco			X
Confins	X		
Florestal		X	
Itaguara		X	
Itatiaiuçu		X	
Jaboticatubas	X		
Mário Campos	X		
Nova União		X	
Raposos			X
Rio Acima			X
Rio Manso		X	
São José da Lapa	X		
Taquaraçu de Minas			X
Total parcial	4	5	5
Total Geral	14		

Quadro – 9 Situações após envio dos questionários aos municípios.

Fontes: Municípios da Amostra contatados para a entrevista (levantamento: fevereiro de 2013 à março de 2014). Elaboração pelo próprio autor

A Tabela 3 – abaixo apresenta como está a situação dos Municípios no que se refere ao número de famílias que recebem PBF e a estimativa de famílias pobres existentes na cidade. Esta situação expressa qual o quadro geral no qual se relacionam os processos que envolvem a atuação das ICS's, quer dizer, de que contextos se referem as ações em termos da quantidade de pessoas, de famílias e das condições de vida que representam em cada cidade.

Tabela 3 - Situação atual do Bolsa Família nos Municípios com menos de 20 mil habitantes pertencentes a RMBH.

Municípios	Nº de Famílias Beneficiárias	Estimativa de Famílias pobres
Confins	251	234
Florestal	293	248
Itaguara	504	577
Itatiaiuçu	646	624
Jaboticatubas	1126	1320
Mário Campos	601	854
Nova União	462	505
Rio Manso	282	297
São José da Lapa	906	1210

Fonte: MDS/ Tabulação do próprio autor realizada em out. de 2013 e out. 2014.

A apresentação destas informações tem sustentação no fato de que para as Instâncias de Controle Social que operam em face da política do Bolsa Família figuram as primeiras demonstrações da dimensão e complexidade do desafio. Desafio, na medida em que a amplitude do programa nos municípios está ligada aos fatores de pobreza e extrema pobreza identificada por meio do processo de cadastramento permanente das famílias. O processo de cadastro é o primeiro contato que a gestão realiza com as famílias potenciais beneficiárias, além disso, faz parte das atribuições das Instâncias de Controle Social acompanhar também esta fase. De acordo com o manual elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o fim específico de apoiar instrumental e prático estas instâncias:

As ICS são peças fundamentais na fiscalização do PBF, uma vez que podem acompanhar de perto a gestão do programa por terem mais acesso à população local. São também importantes aliadas dos gestores locais na garantia da transparência e da correção de irregularidades na gestão do PBF, podendo atuar de forma conjunta com o município, subsidiando a fiscalização nos processos de cadastramento, gestão de benefícios, acompanhamento das condicionalidades e articulação de oportunidades de desenvolvimento das famílias. (BRASIL, 2010, p. 28).

Mas esta meta tende a ser materializada a partir do momento no qual a capacidade institucional também esteja orientada para esta direção. A realidade estrutural e de recursos humanos envolvidos nestes espaços tem sido objeto de preocupação permanente. É percebido um hiato na evolução dos sistemas de gestão ligados ao programa em relação à caracterização dos atores envolvidos nas instâncias de controle. Quer dizer, a cada dia o programa torna-se mais robusto, porém não é possível afirmar que o mesmo ocorre com o aparato das ICS. Esta

tem sido uma dificuldade geralmente comum à estes órgãos e têm acarretado obstáculos para se alcançar indicadores de desempenho (cobertura) confiáveis. Bichir (2011) aduz que vários objetivos relativos ao programa “não foram atingidos de modo satisfatório porque os conselhos de controle social pouco funcionavam ao final de 2002” (BICHIR, p. 81, 2011). E são exatamente neste período que se fortaleceram as ações dirigidas para o controle social neste campo.

Por outro lado, a quantidade de famílias que são consideradas pobres se manteve inalterada em todo o período pesquisado. Os dados do IBGE têm apontado para uma estagnação da pobreza em relação ao ano de 2011. Nesse caso a frágil ampliação da inclusão em relação ao número de famílias pobres pode indicar problemas na identificação dos mais pobres nos municípios por meio do acompanhamento in loco das famílias. Em que pese a impossibilidade de se fazer inferências a esse respeito, ao menos seria possível a sinalização de que a base na qual se tem tentado sustentar a hipótese inicial colocada é apesar de complexa constituída de modo sólido, vez que, evidencia dentre outras questões a relevância entre funcionamento do programa exclusivamente internalizado pela burocracia e a forma de ação das ICS's.

O processo de focalização baseado na identificação das famílias que mais precisam do PBF não seria um elemento desprovido de significado, ao contrário esta focalização exerce, tanto sobre as autoridades que atuam na focalização, neste caso, a burocracia e os atores da ICS, dentre os demais órgãos de fiscalização; como também sobre as próprias populações objeto da focalização. Estes se reproduzem em diferentes dimensões, podendo, por exemplo, no caso dos gestores do programa, configurar custos relacionados ao levantamento e manutenção de informações sobre as famílias e custos políticos, uma vez que erros darão argumentos aos que se opõem ao programa. Para as famílias, podem aparecer custos sociais ligados à existência de um possível estigma de fragilidade, de que são “acomodados” e custos evidentes de mudarem seu comportamento para atender aos critérios de elegibilidade. (SOARES, 2009).

5.2 Características das Instâncias de Controle Social

A caracterização das ICS é algo que possui relevância para reforçar o conhecimento sobre as potencialidades e as fragilidades instrumentais e administrativas destes órgãos. A atuação, atuação precária ou mesmo a inoperância irão resultar da conjugação das

características peculiares destas. Foram obtidas as informações sobre o tipo de instrumento legal e a data que foi criada a ICS em todos os municípios, segmentos da Sociedade Civil representados, áreas governamentais envolvidas, órgão gestor responsável pela ICS, estrutura física, tempo de criação, se foi ou não criada exclusivamente para acompanhar o PBF e que Instância é a responsável pelo exercício do controle social do PBF.

5.3 Atos de criação das Instâncias de Controle Social nos Municípios pesquisados

O tipo de instrumento que disciplina as ações das Instâncias de Controle Social no recorte de municípios estudados e que constaram as informações sobre os instrumentos legais que disciplinam as diretrizes, objetivos, forma de atuação, a composição e versam sobre as atribuições em sua maioria corresponde a 55,6 % desse conjunto 60% constitui-se de Portarias. 20% são constituídos de Leis e 20% são disciplinados por Decretos.

Por um lado, nos casos dos municípios que se baseiam em Portarias pode-se observar que estas são datadas da época na qual já estava em implementação o PBF. Por outro lado a situação se contrapõe quando observamos a situação das instâncias constituídas ou designadas por Leis Municipais, ou seja, todas elas datam de períodos nos quais o PBF ainda não era existente. A escolha do tipo de instrumento normativo que irá nortear tanto as atribuições e o rol de direitos das ICS implica em uma estratégia a ser considerada, pois tem haver com a questão do poder atribuído para estas instituições. Assim pode se ter uma ICS frágil já na sua gênese de formação. Vejamos melhor esta questão: Uma ICS estruturada a partir de uma discussão propositiva do âmbito Executivo para o Legislativo pode pressupor que em meio ao processo que vai da criação da lei até sua aprovação e sancionamento, esteja envolvida uma relação de diálogos, acordos negociações das cadeiras de representação pelas instituições que é mais complexa quando comparado com os demais instrumentos legais geralmente mais frágeis sob o ponto de vista da sua execução.

Dentre muitos fatores que podem ser mencionados destaca-se o fato de ser mais amplo o campo de conflitos de interesse e, portanto exigindo maior capacidade de negociação para atender e mesmo convergir em um acordo. Além do mais uma ICS criada em Lei sempre irá exigir que se perpassasse este caminho também para sua supressão ou alteração. Note-se que a afirmação consiste em mostrar que este mecanismo se posiciona de modo mais democrático em relação aos demais e não que a Lei em si mesma garante uma ICS atuante na prática. O fato é que no caso de Decretos, Portarias etc., a decisão geralmente nasce e esgota-se no

Executivo. Geralmente não é desenvolvido um ambiente de discussão para a formação desses canais de participação. Este aspecto revela reflexo do insulamento na medida em que atende os objetivos mais próximos dos órgãos gestores.

Uma parte considerável, 44,4% não havia informado até o momento da pesquisa os dados sobre a situação das ICS. É importante salientar que alimentar o banco de dados dos sistemas de informações do PBF corretamente implica em participação de recursos financeiros de apoio à gestão local do Bolsa Família e do aparato estrutural de funcionamento das ICS. Nesse caso, é uma estratégia de cooperação intergovernamental implantada pelo MDS que visa, além de manter atualizadas as informações dos atores municipais dar visibilidade e clareza destas informações ao público, em outras palavras, se traduziria em um reforço para o controle social. A situação pode verificada na Tabela – 4 abaixo.

Tabela 4 – Situação dos instrumentos legais por Municípios

Município	Tipo de instrumento	Nº do ato	Data
Confins	Portaria	1586	4/4/2012
Florestal	Decreto	001	2/2/2009
Itaguara	Lei	001	19/3/1997
Itatiaiuçu	Portaria	2438	01/09/2011
Jaboticatubas	Não consta	1407	Não consta
Mario Campos	Não consta	56	Não consta
Nova União	Não consta	Não consta	Não consta
Rio Manso	Portaria	33	25/5/2005
São José da Lapa	Não consta	Não consta	Não consta

Fonte: SIGPBF – Setembro de 2013. Elaboração do autor.

A relevância em se discorrer sobre esta situação consiste em que é também por meio da qualidade das informações existentes e do fluxo de sua atualização que o ente Federal repassa aos municípios os incentivos para a gestão da política local do Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem sido enfático ao manter junto aos municípios uma permanente arena de informações que permitam a identificação de cenários que podem exigir modificações, por exemplo, no aspecto da compatibilidade desses instrumentos em face do contexto atual do PBF e das próprias características sociais, econômicas e políticas onde opera. Ou seja, é uma situação que de alguma maneira tende em tentar combinar as disposições normativas antecedentes ao próprio Bolsa Família com os preceitos atuais que o sustentam.

5.4 Informações dos Conselheiros e das Instâncias de Controle Social

A análise dessa situação foi realizada levando-se em consideração: nível profissional, cargo que ocupa na ICS e vínculo institucional dos conselheiros.

Atender e interpretar as disposições contidas nos instrumentos de gestão da PNAS tem sido ao longo de seus 10 anos de criação, dificultado pela própria possibilidade de se fazer distorções com as terminologias nela contida. Ao se criar termos que possuem semelhança com outros já existentes (ambiguidades) abre-se espaço para institucionalizar uma espécie de função híbrida. O que se pode dizer a respeito do efeito prático disso é que dos 9 municípios observados, 85,7% consideram que o Secretário Executivo seja um conselheiro. Outro fator que pode auxiliar nessa interpretação seria um equívoco no momento de realização do cadastro da informação no sistema CADSUAS por parte dos municípios.

Conforme a PNAS¹⁰ a Secretaria Executiva dos Conselhos é uma estrutura técnica e deve contar com um profissional de nível superior. Esta exigência é devida dentre outras questões à grande complexidade de informações e procedimentos neste campo, bem como de suas prerrogativas. São assuntos temáticos que na maioria das vezes irá depender de uma interpretação especializada, tais no caso do Bolsa Família, relatórios analíticos de evolução financeira, auditorias, fiscalizações e análises de concessão de benefícios, acompanhamento das condicionalidades do Programa, enfim, uma gama de ações que muitas vezes a burocracia assume unilateralmente. O papel desse Secretário Executivo é justamente o agir intermediando esse universo formado pela burocracia e sociedade civil. O equívoco se faz na medida em que este passa a ser entendido como o Secretário da mesa Diretora da Instância, ficando relegado ao mesmo a função de redigir Atas, Pautas, Convocatória, podendo até mesmo interferir nas votações e nas deliberações, etc. É devido à isso que a maioria das cidades estudadas vem cadastrando os mesmos como se fossem membros do Conselho. Isto é constatado nas duas bases de dados pesquisadas para este trabalho.

Um dado que pode ser relevante para fortalecer o conhecimento sobre o caráter da participação no contexto atual do PBF é o perfil de formação do Presidente da Instância de Controle, pois é ele que irá representar formalmente as decisões do grupo baseando-se no rol de informações e evidências que lhe forem apresentadas. Este deve possuir capacidade de discernimento para conduzir as plenárias e conhecer o conteúdo sobre o Programa. No rol dos municípios verifica-se que 11,1% são de **nível médio**, 66,7% possuem **nível superior** e

¹⁰ Política Nacional de Assistência Social – 2004. MDS.

22,2% **sem nenhuma formação profissional**. Nota-se que o número de Presidentes abaixo do nível médio é alto para o modal de análise. Contudo, os presidentes com formação superior é majoritária nas cidades pesquisadas, o que torna positiva a situação para o PBF. No que se refere ao sexo do presidente das ICS, verificou-se que há pouca diferença entre os mesmos, 55,6% são do sexo feminino e 43,4% são do sexo masculino. Quando é analisado o nível de escolaridade, “**nível superior**” entre os gêneros constata-se que 66,7% desse público são mulheres, o que resulta em um alto índice da presença destas nos espaços das ICS’s e com mais tempo de estudo. É o que mostra a Tabela – 5 abaixo. A maioria dos presidentes das ICS, 33,3% são cadastrados como “**Sem vínculo**”.

**Tabela –5 Informações sobre Presidentes das ICS’s ao mesmo tempo por:
Escolaridade, sexo e tipo de vínculo**

Nº Municípios	Nível de escolaridade	Sexo	Tipo de vínculo
1	Superior	Masc.	Sem vínculo
2	Sem formação	Masc.	Servidor temporário
3	Sem formação	Fem.	Voluntário
4	Superior	Fem.	Comissionado
5	Superior	Fem.	Estatutário
6	Superior	Masc.	Sem vínculo
7	Médio	Masc.	Sem vínculo
8	Superior	Fem.	Estatutário
9	Superior	Fem.	Comissionado

FONTE: Elaboração do próprio autor com base no Cadsuas/2014.

Ainda na Tabela - 5 acima se detalha a situação dos municípios em relação ao quantitativo de conselheiros por nível de formação profissional. No tangente ao nível de formação profissional dos conselheiros observa-se que 22,2% ainda declaram não que possuem nenhuma formação profissional. O número de conselheiros com ensino médio completo é de 11,1% o que é distante daqueles que são profissionais com formação profissional que exigem algum tipo de curso superior, 66,7%.

O tipo de vínculo do membro do conselho com a instituição também é uma informação que podemos obter para termos uma visão das características que predominam nestes espaços. Conforme Spinelli (2008) quanto mais tempo de instrução de conselheiros, maiores seriam as tendências de existir uma atuação e uma gestão mais efetiva das ICS’s. Por outro lado, Pochmann citado por Spinelli (2008) constata que somente o aspecto de nível de educação formal não conseguiria explicar os altos índices de participação conhecidos naquele local. Ou seja, atuação de espaços como as ICS pode ser verificada a partir de um conjunto de

fatores estando incluídas as características como a escolaridade, mas a tradição associativa da comunidade tende a exercer uma importante ação influenciadora. É o que será observado na Tabela – 6. Nela observa-se que a maioria dos voluntários não possui o nível médio de ensino o que representa 55,5% dos casos. Os servidores estatutários, ou seja, aqueles aprovados em concurso e mantêm vínculo com a instância de controle social em sua maioria são no mínimo graduados em alguma profissão e representam 46,6% dos casos.

Como se observa 11,3% dos membros das ICS que são voluntários é ao mesmo tempo “**sem formação profissional**”. A maior concentração desses casos encontra-se no município de Itaguara. Em pesquisa nacional recentemente divulgada pela Rede Brasil de Voluntários¹¹ revelou que 1 em cada 4 pessoas fazem ou fizeram algum tipo de serviço voluntário no Brasil. Mas de acordo com os dados das ICS pesquisadas para esta dissertação, apenas 18% são vinculados nessa categoria. Por outro lado 55,6% dos mantém voluntários em sua composição. Quer dizer, quando se compara esse dado com as demais categorias existentes o índice entra em queda. O menor índice encontrado de voluntários está no nível de profissionais com curso superior, apenas 2,6%. A maior parte, 26,1% é registrada como “**sem vínculo**”, seguido dos que são “**servidores estatutários**”, representando 24,3% do modal.

A Tabela - 6 ainda evidenciam que daqueles que estão cadastrados na categoria “**sem vínculo**” 12,2% são formados de “**profissionais de nível médio**”. Podemos também notar certa predominância no nível de profissão, “**profissionais de nível superior**”, formam a grande parcela que compõe as ICS's. Eles atingem 49,9% da composição na amostra. O que é positivo em relação com o cenário no país quanto ao aspecto de escolaridade da população, dado que conforme o IBGE cerca de 65.043.146 pessoas com 15 anos ou mais de idade ainda não havia concluído o ensino fundamental no país até o ano de 2010¹² e, além disso, a média de anos de estudo desse público é 8,8 anos de estudo, ou seja, abaixo do nível médio de ensino. De acordo com os casos observados apenas os municípios: Florestal, Nova União e Rio Manso possuem Conselheiros cujo vínculo se dá por meio do “**servidor temporário**” também conhecido como contrato precário de trabalho. Destes 60% são profissionais de curso superior. A maior parte destes, 67% concentra-se em Rio Manso. Quanto ao aspecto de vinculação baseado na categoria “**Servidor temporário**” estes representam 33% dos casos.

¹¹ Pesquisa realizada em 2011 com 1550 participantes. A pesquisa foi encomendada para traçar o perfil dos voluntários no Brasil. O nível de confiança adotado foi de 95%. Disponível em: <http://www.redebrasilvoluntario.org.br/pesquisa/>.

¹² Fonte: Dados retirados do site do IPEA 2014.

Tabela – 6 Distribuição dos Municípios ao mesmo tempo por tipo de vínculo junto a ICS e o nível de formação profissional

Município	Sem formação profissional							Profissional de nível médio							Profissional de nível superior							N
	Vo*	St*	Se*	Ep*	C*	Sv*	Ec*	Vo*	St*	Se*	Ep*	C*	Sv*	Ec*	Vo*	St*	Se*	Ep*	C*	Sv*	Ec*	
Confins	2	-	1	-	-	-	-	1	-	2	-	1	6	-	-	-	8	-	-	4	-	25
Florestal	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	6
Itaguara	4	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	1	11
Itatiaiuçu	2	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	6
Jaboticatubas	3	-	-	-	-	-	2	1	-	-	1	-	1	3	1	-	3	-	4	1	-	20
Mário Campos	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	2	-	9
Nova União	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	1	-	3	1	-	10
Rio Manso	2	-	-	-	1	1	1	-	-	1	-	-	3	-	-	2	6	1	-	2	-	20
São José da Lapa	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	1	-	1	1	-	8
Total parcial	13	2	3	-	3	4	5	5	-	2	1	3	14	3	3	3	23	2	13	12	1	115
TOTAL GERAL	30							28							57							

*Vo= Voluntário - *St= Servidor temporário - *Se= Servidor estatutário - *Ep= Empregado de empresa pública - *C= Comissionado - *Sv= Sem vínculo - *Ec= Entidade ou cooperativa.

FONTE: Elaboração do Autor com a partir da base do Sistema de Cadastro do SUAS/MDS – CAD/SUAS 2014.

5.5 Caracterização das Instâncias de Controle Social quanto ao aspecto da formalização institucional

As características ligadas aos aspectos da forma pela qual e quando foram criadas ou instituídas podem trazer para a reflexão contribuições positivas como, por exemplo, o fato serem ou não exclusivas para o acompanhamento do PBF, qual a área geralmente está ligada o conselho responsável pelo trabalho de acompanhamento, quando estas foram instituídas, se foram instituídas antes ou posterior a criação do PBF no país. Cada um desses fatores traz reflexos para o desempenho das atividades das ICS's e que em sempre é possível prever de que forma pode afetar a direção da política envolvida.

O fato de não se ter uma instituição exclusiva para atuar frente às demandas próprias do PBF pode pressupor que ainda é existente um cenário de fragmentação e de uma carga excessiva de serviços. Aliar os compromissos de distintos programas e formas de fiscalização tende a figurar resquícios da acumulação de tarefas identificada anteriormente quando da transição do Governo FHC em 2002 para o Governo Lula em 2003. Uma das questões apontadas na época por meio de diagnósticos foi a estagnação da ação das instâncias que deveriam acompanhar o PBF nos municípios, devido ao acúmulo de responsabilidades. Esta situação como já referi anteriormente, levou o MDS por meio do CNAS em 2014 a determinar que os Conselhos Municipais de Assistência Social em todo Brasil seja o responsável pela fiscalização e acompanhamento da gestão do PBF.

Uma das cidades informou que o órgão que acompanha o Bolsa Família é o Conselho de Direitos das Crianças e do Adolescente, as demais indicaram o Conselho de Assistência Social - CMAS. Saliento que todas as instâncias possuem atos de criação/designação, seja por meio de Lei, Decreto ou Portarias. Isso mostra que muito embora apenas a minoria recorresse criação de instâncias exclusivas, atendem aos pressupostos de formalidade, que dentre outras é condição para aderir ao PBF.

A designação de modo geral ao CMAS para a função de fiscalizar o PBF não significa, contudo um aspecto negativo determinante. Uma característica que pode ser vista como grande vantagem é o fato de que estes são deliberativos. Esta condição traz para o núcleo do programa muitas possibilidades de fortalecer os processos decisórios que envolvem as instâncias. Podemos talvez até mesmo considerar a existência de um tipo de “trade off” na relação destas escolhas. Por um lado pode haver perdas e por

outro, compensações para elas. Contudo esta situação torna-se mais densa no caso desses municípios, dado que neles o aparato relacionado a estrutura de gestão dessas competências é geralmente muito frágil, com pouca capacidade de articular estratégias para que na prática a vantagem deliberativa seja aplicada e seja de fato vantagem. A criação de ICS exclusivas e deliberativas, portanto tornaria uma questão onerosa para as prefeituras haja vista que se olhada em curto prazo, para estes municípios seria necessários mais do que mera formalização. A criação de uma instância exclusiva traz juntamente as mudanças de ordem estrutural, administrativa e de responsabilidades de gestão de todo o aparato programático, porque reconhece a gama de responsabilidades.

Tabela 7 – Existência de Instâncias exclusivas de controle social

Município	Instância é exclusiva	
	Sim	Não
Confins		X
Florestal		X
Itaguara		X
Itatiaiuçu		X
Jaboticatubas		X
Mário Campos		X
Nova União		X
Rio Manso	X	
São José da Lapa	X	

Fonte: SIGPBF. Elaboração própria do autor. Data: 05/07/2013.

Na Tabela - 7 acima, identificamos a existência ou não de ICS que atuam exclusivamente na temática do PBF. A situação encontrada é a seguinte, apenas 22,2% das cidades do conjunto em descrição declaram que possuem uma instância exclusiva para acompanhar todo o processo dos cadastros e das atividades comuns ligadas ao rol de atribuições que são definidas pelos instrumentos de gestão do Bolsa Família. O conselho não sendo uma instância exclusiva pode pressupor a reprodução da conformação de uma relação na qual pode existir a sobreposição de funções, conflito de interesses, disputa pelo poder etc., que inclusive tem sido parte dos problemas enfrentados nestes espaços em todo o país e que sinaliza pelas últimas decisões do Governo Federal sua intensificação. Com o objetivo de conhecer como estava informada a estruturação física das ICS's conforme os próprios municípios registraram no CADSUAS, foi realizado o levantamento e análise de acordo com o tipo de recurso material disponível aos mesmos pela Gestão local. Os recursos materiais formam um conjunto estrutural que visa a criação de condições para que o desempenho do trabalho

dos conselheiros e do próprio órgão de controle social seja reforçado e até mesmo executado. A condição da estrutura física pode revelar muito do caráter da atuação das ICS's, dentre muitos fatores os ligados à logística e a execução administrativa dos serviços e dos processos de trabalho de fiscalização, acompanhamento do cadastro das famílias e da gestão dos benefícios. Localizar as famílias em situação irregular com PBF, realizar a busca ativa de famílias que estão em processo de exclusão e não estão inseridas no Programa, acompanhar aquelas que não estão cumprindo com as condicionalidades do PBF; pressupõe que, em certa medida, haja um cenário favorável para o alcance de resultados positivos a adequação equipamentos e recursos compatíveis com a complexidade dos serviços e com a dimensão que o programa representa nas cidades.

O IGD-M como informamos em seção passada é o principal índice de gestão gerador de recursos financeiros destinados pelo Governo Federal para que na prática haja a possibilidade de que os municípios tenham condições para identificar melhor o público do PBF e identificar falhas do processo de cadastramento e questões vinculadas com a falsidade de informação, tal como a subdeclaração de renda, dentre outras. Juntas as cidades que informaram os dados da estrutura reúnem anualmente um montante de R\$ 101.061,84¹³ e um equivalente de R\$ 20.212,37 em média por ano aos municípios. Os valores são repassados para que os municípios invistam em ações de gestão e infraestrutura do PBF. Vale dizer também que em Minas Gerais o valor anual pode chegar até R\$ 1.546.198,32. Cabe frisar que à contracorrente o Estado recebe estes recursos a partir da qualidade da gestão do PBF e Cadúnico nos Municípios, ou seja, de acordo com os índices municipais atingidos através do trabalho local os Estados recebem os incentivos do Governo Federal, sem que na prática haja alguma correspondência em relação à participação destes na execução do Programa. A demanda por melhor aparelhamento da estrutura local da gestão da ICS é um assunto demasiadamente debatido nos Fóruns e encontros frequentemente realizados na RMBH. Os municípios geralmente apoiam sua justificativa na ausência ou insuficiência de recurso materiais e financeiros. Raramente é encontrada no rol de municípios a autonomia necessária na decisão dos gastos e investimento. Geralmente o que ocorre é apenas a ratificação desta. A tabela - 8 abaixo, nos dá a ilustração de como está equipado a ICS's nos municípios integrantes da pesquisa.

¹³ Dados Site do MDS: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>. Consulta realizada em 06/10/2014.

Tabela – 8 Estrutura física exclusiva das ICS's

Município	Computador	Telefone	Fax	Máquina copiadora	Veículo	Impressora	TV	Vídeo	Som	DVD	Data Show
Confins	1	-	-	1	1	1	-	-	1	1	1
Florestal	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Itaguara	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Itatiaiuçu	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
Jaboticatubas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mário Campos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova União	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Rio Manso	2	1	1	0	1	2	-	-	2	1	-
São José da Lapa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	3	2	1	1	2	5	0	0	5	3	1

FONTE: Elaboração do próprio autor. Extração de dados do SIGPBF/MDS/ 2014.

De acordo esta tabela 55,5% dos Municípios informou a situação. Daqueles que informaram 60% possuem computadores exclusivos para o uso da ICS. Apenas 40% das ICS's dispõem de telefone próprio e 20% informaram possuir fax disponível. Quanto a máquina copiadora também apenas 20% registraram a existência exclusiva para utilização na ICS. Um dado que figurou de modo significativo foi existência de “som”, 80% possuem este recurso. É válido esclarecer que frequentemente o MDS envia as mídias de som para que sejam utilizados nas campanhas de recadastramento e informações para as famílias, a cada dois anos. Da mesma o órgão encaminha às gestões locais as mídias de DVD contendo instruções para as ICS's, técnicos do PBF etc., 60% dos municípios contam os aparelhos para multiplicar as informações.

Com relação a possuir “veículo” 60% não contam veículo próprio para atuar na fiscalização e acompanhamento das famílias, deslocamento dos membros das ICS's. Como se observa são poucas as ICS's que contam infraestrutura adequada para atuar. Provavelmente as dificuldades são inúmeras e afetam a forma de relacionamento entre a gestão e a ICS's, dado que certamente o trabalho dessas instâncias estará atrelado ao compartilhamento de equipamentos; o que pode provocar a morosidade nas ações, a realização precária do trabalho ou mesmo resultar na inoperância destas.

O trâmite dos repasses aos municípios de recursos para o aprimoramento da estrutura local responsável pela ICS, em que pese à lógica de isonomia no tangente ao índice de atualização cadastral, estimativas de famílias pobres e do número de famílias beneficiárias do PBF, de acordo com o Quadro 10 permite verificar que na prática pode haver investimentos distribuídos em condições desiguais entre os municípios. Há cidades que mesmo tendo um elevado número de famílias beneficiárias em relação com as demais acabam acessando um montante relativamente inferior de recursos financeiros. A proeminência de recursos verificada em favor de alguns municípios em detrimento de outros pode estar questionando a eficácia dos critérios adotados atualmente, que prioriza a capacidade dos municípios de atualizar os dados das famílias cadastradas e não necessariamente aqueles com maior número de famílias na malha do PBF. Ainda com relação aos argumentos de que o IGD conforme o MDS constitui o principal recurso que reconhece os resultados locais da gestão do PBF, para que os municípios implantem de modo otimizado formas locais de acompanhamento das famílias e necessário frisar que devem ser destinadas as ICS's no mínimo 3% de todo o valor repassado ao município para o uso exclusivo nas ações de fiscalização, estruturação das ICS's, etc. Todavia de acordo com os dados,

não há de forma clara uma correlação efetiva entre o índice de atualização e o valor final repassado, ou mecanismo que demonstre tais destinações. Além disso, apenas 33% das ICS's possuem orçamento próprio. O índice de atualização dos cadastros é o principal indicador utilizado pelos municípios para monitorar o desempenho do PBF. Por meio dele os órgãos e as instituições locais podem traçar ações que auxiliarão no conjunto das atribuições comuns aos atores que fazem parte do processo de implementação do programa.

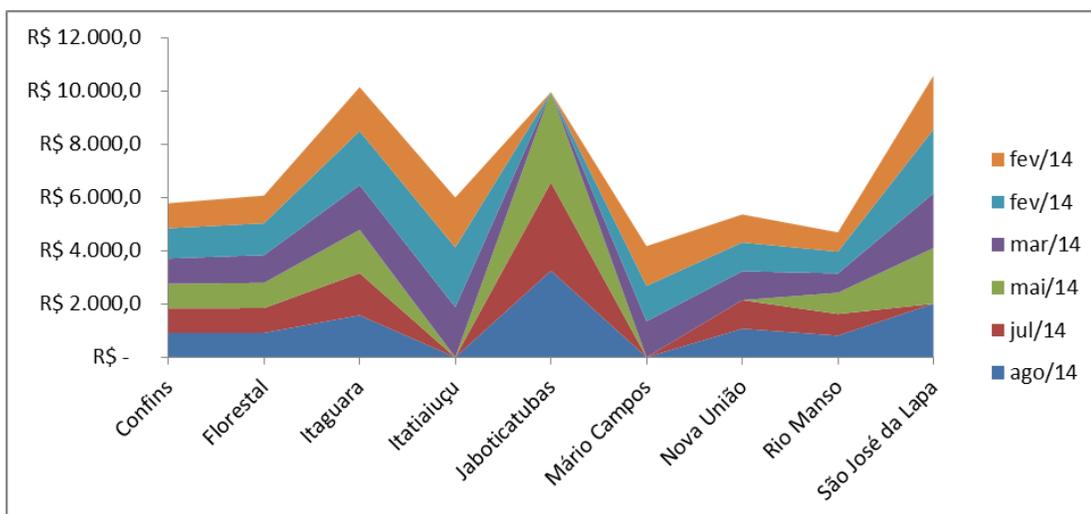
Municípios	Valor destinado MDS	Nº famílias beneficiárias	Índice de atualização cadastral
Confins	5.780,00	251	0,77
Florestal	6.069,40	293	0,53
Itaguara	10.140,30	504	0,72
Itatiaiuçu	5.992,40	646	0,53
Jaboticatubas	9.960,80	1126	0,56
Mário Campos	4.169,70	601	0,43
Nova União	5.359,80	462	0,56
Rio Manso	4.687,70	282	0,66
São José da Lapa	10.575,70	906	0,49

Quadro – 10 Valores repassados aos municípios com relação ao índice de atualização cadastral.

FONTE: Portal da Transparência/2014 – Índice de Gestão descentralizada/MDS/2014.

Como se pode observar no quadro 10 acima, 44,4% dos municípios com menores taxas de atualização cadastral recebem mais volume de recursos que aqueles com os maiores índices apurados. A política utilizada para realizar as destinações destes recursos evidencia seu lado seccionado na medida em que omite a realidade de tais questões. Também o fato de prevalecer a distribuição desigual do dinheiro entre as cidades afeta a forma de atuação dos espaços de controle social, especialmente para aquelas cidades onde é maior o número de famílias e conseqüente toda a malha de cadastros e menor a quantidade de verbas para investir nas estratégias e no aparato do acompanhamento. Para visualizar esta situação elaborou-se o gráfico abaixo ele corrobora as alegações de que um formato instável de transferências dos recursos pode alterar significativamente o modelo de atuação das ICS's, dado que muitas vezes os estes recursos não chegam a tempo hábil aos Fundos Municipais de Assistência Social – FMAS. Os atrasos geram também dificuldades na realização das prestações de contas e no investimento local com as ações que são planejadas pelos Municípios.

Gráfico – 1 Repasses do IGD aos Municípios em 2014



FONTE: Elaboração própria. Dados do Portal da Transparência de recursos Federais – 2014.

Como é observável, o IGD além de estar sendo repassado de modo desequilibrado entre os municípios, na prática não é repassado todos os meses. Muito embora os municípios já os tivessem recebido no mês de agosto, por exemplo, houve uma lacuna em Janeiro, Abril e Junho. Esta intempestividade acaba por gerar morosidade também nas ações locais, pois todos os custos operacionais passam antes pelo crivo dos saldos orçamentários, pela existência prévia de créditos financeiros destinados aos investimentos que não outra coisa senão despesas. Lotta (2102) ao abordar fatores institucionais e organizacionais no que tange a influência da burocracia para os atores sociais concorda com Pierson quando afirma que “regras e instituições transformam ou expandem as capacidades do Estado, dando incentivos e provendo recursos a alguns grupos e indivíduos e dificultando o acesso de outros” (LOTTA, 2012, p. 30).

Analizando as respostas

Ainda nesta subseção serão apresentadas ao leitor as análises possibilitadas por meio das respostas fornecidas pelos entrevistados durante a pesquisa. Esta parte do trabalho está estruturada em dois momentos na mesma subseção. O primeiro é referente às análises das respostas dos Presidentes das ICS's enquanto ocupantes de uma posição institucional que, em

tese pode ser privilegiada, dentre outros fatores, pelo poder a estes atribuídos e que respondem administrativamente pelo Conselho. Já o segundo, aborda as respostas fornecidas pelos Conselheiros enquanto participantes providos de menor inserção institucional no espaço dos conselhos. Assim, da Tabela 9 até a Tabela 16, apresentam-se as análises dos responsáveis pelos Conselhos. A partir da Tabela 17 encontram-se as abordagens referentes aos próprios conselheiros.

Tabela – 9 Situação das reuniões nas ICS's

Este Conselho se reúne?	N	%
Sim	3	75,0
Não	1	25,0
Total	4	100,0

Fonte: Elaboração do autor a partir dos questionários aplicados em 2013, junto aos municípios.

Na Tabela - 9 acima os Presidentes das ICS's em sua maior parte, informam que realizam reuniões, evidenciando uma situação favorável no fator de funcionamento da instância, 75% delas se reúnem, das que reúnem 50% afirmam que as reuniões acontecem uma vez a cada mês, como se mostra na Tabela - 10 abaixo. As orientações do MDS e SENARC é que o período de reuniões seja estabelecido no regimento das instâncias e que seja escolhido em plenária própria para tanto. Faz parte, portanto de um conjunto do ordenamento instrumental que está voltado para a instrução de formatos minimamente planejados de ações. Para os casos nos quais os municípios não tenham a previsão das reuniões definidas, por exemplo, a orientação é que sejam feitas no mínimo duas durante o ano. Além quanto ao aspecto de reunir e ter o período desses encontros previamente registrado reflete o caráter da organização institucional. A realização das reuniões é primeiro indicativo do modo de participação cívica local. Os encontros marcados que acontecem nesses espaços é de certo modo a expressão do capital social envolvido e da natureza de cultura cívica e, aos atores que participam pressupõe a existência de disponibilidade, interesse coletivo e político, dentre uma gama variada de condições.

Além disso, como ficou demonstrado 26,1% dos membros dessas instâncias são voluntários que em tese teriam maior disponibilidade de tempo em relação aos prestadores de serviço que formam 73,9%, para comparecer às reuniões e dedicar-se nos trabalhos normalmente atribuídos à ICS.

Tabela – 10 Frequência de reuniões realizadas pelas ICS's

Com qual frequência este conselho se reúne para discutir assuntos ligados ao Programa Bolsa Família?	N	%
Uma vez por mês	2	50,0
Outra forma	1	25,0
Total	3	75,0
Não respondeu	1	25,0
Total	4	100,0

Fonte: Elaboração do autor a partir dos questionários aplicados em 2013, junto aos municípios.

Como se observa na Tabela - 11 o processo de escolha para a inserção nas ICS's foi objeto de questionamento na pesquisa levando-se em conta que se trata de conhecer o mecanismo pelo qual a inserção do representante no espaço de discussão ocorre. Devido ao fato de termos uma amostra reduzida de casos não é possível inferir com profundidade acerca dos resultados, por outro lado é possível notar que nos casos estudados não há obediência de determinantes, ou seja, não há a predominância de nenhum critério de escolha, apesar de existir a prática de indicação direta dos representantes. Essa prática tem acento em métodos que levam geralmente em consideração o prestígio, a posição e a tradição na participação na política local do pretendo membro para ocupar a “cadeira”. A pesquisa mostrou também que 75% das ICS's mantêm regimento interno. Este instrumento auxilia e orienta as decisões e os trabalhos de cada ator dentro desse espaço.

Tabela -11 Processo de escolha dos atores que compõe a ICS: Sociedade Civil

Como é realizado o processo de escolha dos conselheiros representantes da Sociedade Civil?	N	%
Eleição em plenária	1	25,0
Convidado por presidente da entidade	1	25,0
Eleição em plenária da entidade	1	25,0
Total	3	75,0
Não respondeu	1	25,0
Total	4	100,0

Fonte: Elaboração do autor a partir dos questionários aplicados em 2013, junto aos municípios.

Como está demonstrado na Tabela 12 não ocorre processo normalmente de eleição na instituição do executivo. Há na o indicativo de que o processo esteja baseando-se no convite

direto ao representante das Secretárias que geralmente ocupam espaços nas ICS's. Em relação com a Sociedade Civil a distinção é que nessa arena ocorre em menor grau, seja acontece a entrada dos membros por convite em apenas 25%, enquanto que no âmbito governamental registra-se essa modalidade em 75% dos casos. No universo governamental não ocorre, nas ICS estudadas, o processo de escolha dos membros em eleições. Além disso, 50% dos convites são atribuídos pelos Secretários municipais.

Tabela - 12 Processo de escolha dos atores que compõe a ICS: Governo

Como é realizado o processo de escolha dos conselheiros representantes do Governo?	N	%
Convite do Prefeito	1	25,0
Convite do Secretário	2	50,0
Total	3	75,0
Não respondeu	1	25,0
Total	4	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor. 2014.

Para conhecer como tem sido realizado o acompanhamento dos trabalhos das ICS's junto ao seu público foi também questionado se o Conselho realiza as ações de acompanhar, avaliar e fiscalizar o PBF e com que frequência. Esta pergunta é baseada nas estratégias que as ICS geralmente podem adotar em sua rotina e seu planejamento. A situação pode ser observada na Tabela 13.

Tabela – 13 Atuação das ICS no processo de acompanhamento do PBF

(continua)

Questão temática	Sempre		Raramente		Até o momento não realizou		Não respondeu		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Realiza visitas periódicas nas áreas com altos índices de pobreza e em entidades para esclarecer a população sobre a importância do Cadastro Único.	2	50	-	-	1	25	1	25	4	100

(conclusão)

Questão temática	Sempre		Raramente		Até o momento não realizou		Não respondeu		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Avalia as formas que o município utiliza para identificar mapear as famílias mais pobres, especialmente em visitas.	1	25	1	25	1	25	1	25	4	100
Avalia as formas de divulgação das ações de cadastramento das famílias no CadÚnico.	1	25	1	25	1	25	1	25	4	100
Identifica as situações que impedem o cadastramento das famílias, junto ao órgão gestor.	2	50	1	25	1	25	1	25	4	100
Avalia se os formulários estão em boas condições de uso e arquivados pelo prazo mínimo de 5 anos.	2	50	-	-	1	25	1	25	4	100
Avalia as estratégias de atualização cadastral realizada pela coordenação do PBF.	2	25	1	25	-	-	1	25	4	100

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

A atuação das ICS's nas temáticas conhecidas por meio da verificação empírica indicou que 71,4% das ações são acompanhadas. Nesse sentido organizou-se um conjunto de questões comuns relativas ao cotidiano das mesmas. Todas as questões estão baseadas na natureza do trabalho que geralmente é esperado que tais espaços possam realizar como rotina. Conhecer a arena de atuação e, sobretudo o nível de responsabilidade envolvido além do tipo de processo do qual se está diante, são imprescindíveis. É a partir dessas informações que se torna possível vislumbrar de início o universo de relação que o cenário burocrático atual do PBF pode ou não proporcionar para a participação. Aqui novamente figura a importância de se refletir sobre os modos pelos quais ocorrem tais processos, ao passo que se esbarra sempre nas questões que envolvem a existência de um aparato que comporte a conjugação do conhecimento com as determinantes normativas e instrumentais. Muito embora se constate um índice considerável do

nível de formação educacional dos representantes e membros destes colegiados, a especialidade dos assuntos voltados para os trabalhos é algo que apresenta um movimento de aprimoramento relativamente dinâmico. Interessante observar que, todavia haja uma incidência positiva de acompanhamento, apenas 25% das instâncias informam que possuem o plano de acompanhamento próprio para nortear este tipo de trabalho, ou seja, a maioria delas realizam em tese as atividades mesmo sem estarem pautadas em programação estratégica. Em boa parte dos municípios as atividades se dão a partir do repasse das informações para os conselheiros e eles nem sempre as acessam diretamente nos sistemas e aplicativos, o que pode dificultar inclusive a elaboração de planos de ações e inibir a profundidade no detalhamento e conhecimento das situações na sua plenitude, geralmente:

As informações contidas no SIBEC são disponibilizadas via relatório para o Conselho mediante solicitação de esclarecimento de alguma questão determinada. (Gestora 1 PBF) ¹⁴.

Penso que deveria ser unificado as informações das famílias beneficiadas, como dados da saúde educação e cadastro único. Sendo que os dados também não são atuais, não responde com a atualidade naquele momento de pesquisa. Por exemplo, a educação muda a série escolar do aluno e se não for feito a atualização junto ao cadastro único ao aluno fica com a série escolar errada. O sistema de bolsa família na saúde os dados são de 6 meses de atraso, a família já nem recebe mais e continua vindo no mapa de acompanhamento. (Gestora 3) ¹⁵.

A prática revelada na fala se coaduna com uma tradição própria ao universo da burocracia, muitas vezes materializada na manipulação e domínio das informações e que pode ser considerada estratégica. Ela pode atuar mitigando conflitos, atenuando assuntos “polêmicos” etc. Conforme Tobar (2005) a realização das ações pautadas em um ambiente estratégico pode significar o reconhecimento da necessidade de se alçar objetivos institucionais calcados na própria missão organizacional que cobra uma técnica consistente para intervenção e geração de valor. Outro fator preponderante é o fato de que o plano permite ao mesmo tempo a construção de conhecimento e aprofundamento nas questões recorrentes neste segmento. A fala de Gestores do PBF quanto a este retrato se configura no geral polarizado da resultante constatada entre os responsáveis legais das ICS’s e aproximada do contexto da execução da política pública social na qual se vincula o programa.

¹⁴ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo junto aos Municípios participantes. 2014.

¹⁵ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo junto aos Municípios participantes. 2014.

Tabela - 14 Atuação das ICS no processo de acompanhamento do PBF: Condicionalidades

Questão temática	Mensal		Bimestral		Semestral		Não respondeu		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Analisando os relatórios emitidos pela área da Saúde.	-	-	2	50	1	25	1	25	4	100
Analisando os relatórios emitidos pela área da Educação.	-	-	2	50	1	25	1	25	4	100
Analisando os relatórios emitidos pela Assistência Social.	1	25	1	25	1	25	1	25	4	100

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

Ainda apoiando-se nas demonstrações de Federico Tobar (2005) quanto a ênfase dada para o significado da gerência governamental e à consolidação das políticas sociais como elemento de valor público, aparece de modo clareado o contraste que geralmente ocorre nos municípios quanto ao cumprimento das atribuições institucionais e o conhecimento das mesmas, quer dizer, daquilo que esta por detrás das exigências do plano legal, da obrigação de se fazer cumprir as regras normatizadas, muito embora elas façam parte do conjunto que guiam os valores da organização. Quanto à isso a Tabela 14 retrata como a questão do conhecimento pode afetar na prática a rotina de ações no interior das organizações. O acompanhamento das condicionalidades da saúde de acordo com os instrumentos de gestão deve ser realizado a cada semestre, ou seja, duas vezes ao ano, mas a maior parte das respostas afirmam que a realização tem acontecido de modo bimestral e que no caso seria o da educação.

O acompanhamento das condicionalidades é um processo que se realiza de modo diferenciado em conformidade com a área envolvida. Cada processo possui um período específico ligado ao planejamento proposto pelo MDS para o registro de cada caso no qual se constata o descumprimento de condicionalidades do PBF. A área da educação deve executar esse acompanhamento de dois em dois meses e 50% das ICS's disseram fazer isso. No caso da saúde o acompanhamento é feito semestralmente, mas apenas 25% das ICS's o realizam dentro período. Aos municípios cabem alimentar essas informações e apresentar as atividades propostas junto às famílias. A gestão local precisa nesse caso estar engajada com a ICS visando potencializar a participação dos atores no processo e criar em conjunto estratégias de intervenção por meio de deliberações das ICS's. Quanto a consideração sobre os conselheiros estarem **“capacitados para**

o exercício da função”, 75% afirmaram que “**concordam em parte**”, o que expressa o sentimento de que não se veem totalmente preparados para atuar de forma segura e efetiva.

Já com relação a frequência de encaminhamento das informações pelos gestores do PBF as ICS's informam que o processo embora ocorra não se baseia em uma estratégia organizada. O acesso e conhecimento das situações dos benefícios importam em tomar decisões para tratar das inconsistências além das mencionadas anteriormente, também nos casos de benefícios bloqueados, liberados e cancelados. A maior parte deles, 75% responde que não recebem estas informações. Mas quando a questão é dirigida para os gestores a situação tende em modificar-se:

Sim. Mandeí um ofício com o relatório. Tem muita gente recebendo sem precisar. No site da Caixa tem a lista, já informamos para o CMAS. Tem telefone. (Gestora 2 PBF)¹⁶.

Há ainda a emissão de “relatórios nas reuniões mensais”¹⁷ (Gestora 3), e mediante “relatórios esporádicos”¹⁸ (Gestora 1). Por outro lado, mesmo que as informações acabem por chegar às ICS nem todos os membros destas podem acessá-las diretamente na base de informações da CEF e da SENARC de modo que seja assegurada alguma autonomia ou mesmo dinamismo na articulação entre os atores da sociedade civil e a gestão do PBF. Para os Gestores do PBF que foram entrevistados, o conhecimento dos Conselheiros no geral “ainda é pouco, mas estão buscando informações, capacitações, articulação junto à gestão para maior entendimento do programa” (Gestora 3)¹⁹; outros são avaliados com conhecimento de tipo “mediano” (Gestora 1)²⁰ ou que “o conhecimento que eles tem é o que escuta falar. Não busca isso. Não chega à gente para perguntar. (Gestora 2).²¹

No quadro geral das falas estão ao mesmo tempo presente os sinais de alguma expectativa de aprimoramento na relação entre os atores envolvidos e a experiência pessimista atrelada ao passado de impasse e de desarticulação entre as esferas envolvidas. A trajetória de dependência das políticas sociais traz consigo para este cenário um formato de participação cívica cunhado pela sobreposição do conhecimento especializado internalizado na máquina pública pelo

¹⁶ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

¹⁷ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

¹⁸ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

¹⁹ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

²⁰ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

²¹ Dados da Entrevista. Pesquisa de campo.

conhecimento genérico do público delas. Para o público das políticas sociais, organizar-se em torno dos temas técnicos e participar das decisões em conjunto ficou marcado de modo cabal por dificuldades maiores, muito embora as próprias políticas públicas tenham o papel educativo.

No que se refere ao arquivamento de dados sobre os benefícios quanto ao número de famílias que os tiveram bloqueados suspensos, cancelados e liberados, todas as ICS's de modo uníssono informaram desconhecer a situação. Ou seja, não sabem informar se há o trabalho de arquivamento dos casos e das ocorrências em arquivo próprio. O processo de arquivamento das informações é parte do acompanhamento e fiscalização dos benefícios e dos cadastros. A partir da guarda desses dados é possível criar um caminho histórico de cada decisão que foi tomada nas mais variadas situações que vão desde o fato de descumprir seus compromissos até a omissão de informações. Não se trata de mera formalidade burocrática, mas de garantir a visibilidade e a gestão eficiente das informações. Os municípios que possuem acesso ao Sibec representam 66,7% da amostra, mas apenas 33,3% desses alegam que possuem acesso e o utiliza, o restante informa que possui o acesso, mas não utiliza frequentemente.

O acesso às informações tem sido encarado como mecanismo que auxilia na ampliação do controle social e conseqüentemente na mitigação da corrupção. Na medida em que o poder público se modernizou, a condução da coisa pública passou a estar mais exposta e mais visível aos olhos da população. As constantes pressões sociais que aclamavam ao mesmo tempo por moralidade e transparência na gestão pública, ainda encontram barreiras que podem neutralizar de certo modo o poder de ação de certos segmentos da sociedade civil. Isso porque acompanhar os resultados e mais importante que isso, acompanhar os processos, exige a combinação de conhecimentos e poder decisório.

E no panorama atual que está posto nesta relação há sinais de que existe um hiato entre o campo formal e o campo prático de conhecimento. Na "forma", se revela nas garantias normativas materializadas via reivindicação, na "prática" reside a complexidade do formato no qual vem se construindo a abertura das "gavetas" do Estado, quer dizer, as informações são de fato acessíveis, mas o que elas significam? O que representam? Para responder estas duas indagações que são primárias, não por isso irrelevantes é preciso ver alguns sinais, o primeiro foi justamente o de que o acompanhamento realizado pelas ICS's se dá distante dos programas que geram as informações.

As ICS's na maioria das vezes acompanham as informações que são repassadas prontas, o que exige um alto nível de confiança e uma forte articulação institucional entre as arenas envolvidas, o que pode ser considerado contraproducente, dado que a existência delas tem gênese no combate à corrupção que se enraizou de modo cultural na gestão pública no país. O fato de que a as ICS's recebem as informações mostra que é estratégico e mesmo viável para a burocracia estabelecer uma espécie de campo de conflitos reduzidos e com isso ganhando mais força na ação unilateral. Talvez por isso, "raramente" as ICS's analisadas acompanha o processo de bloqueio, desbloqueio, cancelamentos, reversão de cancelamentos junto à gestão do PBF, o que importa em 66,7% delas e que 33,3% "não realiza" esse acompanhamento. A maior parte delas 66,7% não solicita relatórios das famílias inseridas no cadastro e das beneficiárias do bolsa família. O que pode confirmar o predomínio da cultura de encaminhamento das informações por parte do órgão gestor às ICS's. O modo, portanto de acompanhamento do PBF e que é a expressão da participação das ICS's no desenho do PBF nesse aspecto é revestida de controvérsias cujas análises merecem aprofundamento.

O que se pode afirmar por enquanto é que de fato há um movimento de alteração na relação dessa participação. Isso está sendo comprovado na medida em que está sendo verificado que muito embora seja evidente que haja algum tipo de participação, ela é perpassada por questões ligadas a natureza estrutural do PBF e que é exclusiva da burocracia. Ou seja, a manipulação das informações, o acesso aos dados diretamente na base dos sistemas que controlam os benefícios e as condicionalidades exigidas como requisitos a serem cumpridos pelas famílias dependem necessariamente do agente da burocracia para que sejam efetivos e conseqüentemente para que toda a estrutura à disposição do programa seja sólida.

A fiscalização e o acompanhamento deste realizado pelas ICS's, sob esta ótica, teriam certa necessidade ou mesmo dependência da existência de uma estrutura robusta de proteção. Ver Tabela 15 abaixo.

Tabela - 15 Frequência quanto a fiscalização do PBF e cadastro Único

Fiscalização	Frequentemente		Raramente		Não sabe		Não realiza		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Recebe denúncias	1	33,3	2	66,7	-	-	-	-	3	100
Realiza sindicâncias	2	66,7	1	33,3	-	-	-	-	3	100
Delibera sobre denúncias	-	-	3	100	-	-	-	-	3	100

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

Mesmo que seja baixo o índice de realização do acompanhamento via utilização dos métodos atuais que são baseados em programas como os mencionados, as instâncias relatam atuar frente aos casos de denúncias por meio de sindicâncias geralmente nas moradias. De acordo com a Portaria nº177/2011 baixada pelo MDS, estabelece que no mínimo 20% dos cadastrados das famílias precisam ser feitos em visitas como forma de minorar as possibilidades de omissão de informações junto ao Programa para garantir a fidedignidade dos cadastros. Por outro lado não deliberam exclusivamente sobre as mesmas, revelando uma relação de antinomia. A consideração dos Presidentes das ICS's sobre esta e sobre os demais conselheiros está ilustrada na Tabela- 16 abaixo.

Foram escolhidas questões temáticas que geralmente figuram no cotidiano dos municípios e que podem afetar os resultados da ação dos conselhos, por exemplo, a maioria concorda que o conselho se reúne pouco para discutir os assuntos específicos do PBF. Nem sempre, portanto nas reuniões mensais é tratado o assunto do Programa. Muito embora a estrutura informada à disposição das ICS's seja fragmentada, eles consideram que na prática ela esteja adequada, 66,7% concordam totalmente que é suficiente para a execução dos processos de acompanhamento e fiscalização do PBF.

Com relação a clareza das atribuições dos Conselheiros, Tabela 16 abaixo, a maior parcela concorda totalmente que estas estão claras, mas quanto a disponibilidade para atuar ainda é um obstáculo que impede uma ação efetiva frente aos temas do PBF, além disso, é unânime concordar em parte que os conselheiros estejam capacitados para atuar. Sobre o fator remuneração a menor parcela concorda com o fato de que o conselheiro devesse ser remunerado e a maior concentração prefere não opinar a respeito.

A posição neutra pode estar ligada ao fato de que 66,7% dos Presidentes disseram que a relação com órgão Gestor é ótima. Pode estar embutido nessa situação a manutenção positiva do relacionamento entres órgãos.

Tabela – 16 Consideração dos representantes da ICS quanto ao Conselho e os Conselheiros

Questão temática	Na	Concordo totalmente		Concordo em parte		Não opina		Discordo em parte		Discordo totalmente	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
O conselho se reúne pouco para deliberar sobre o PBF	3	-	-	2	66,7	-	-	1	33,3	-	-
A estrutura disponível está adequada	3	2	66,7	-	-	-	-	1	33,3	-	-
Há clareza das atribuições dos conselheiros	3	2	66,7	1	33,3	-	-	-	-	-	-
Os conselheiros têm disponibilidade para atuar	3	-	-	3	100	-	-	-	-	-	-
O presidente do Conselho é o gestor do PBF	3	1	33,3	-	-	-	-	-	-	2	66,7
Os conselheiros são capacitados para o exercício da função	3	-	-	3	100	-	-	-	-	-	-
Não remuneração dos conselheiros	3	1	33,3	-	-	2	66,7	-	-	-	-

FONTE: Dados da pesquisa. Elaboração própria do autor.

NOTA: Para melhor visualização, o município que não respondeu foi retirado dessa análise.

As temáticas geralmente tratadas no interior das ICS's correspondem à princípio aos objetivos do PBF em relação as famílias que serão ou que já são beneficiadas pelo mesmo e visa ao mesmo tempo garantir o exercício da cidadania no que se refere ao controle dos meios pelos quais o processo ocorre. Não obstante, a inserção dos atores sociais no acompanhamento desta política passa a ser requisito integrante do pacto inicial que é feito pelos municípios no momento da adesão do programa. Com a adesão ao PBF os municípios de modo indireto assumem o

compromisso de viabilizar a participação integral dos representantes dos diversos segmentos sociais da sociedade. Esses representantes assumem ao se inserirem nesses espaços, compromissos que refletem os interesses tanto do Estado enquanto promotor da política pública, quanto da população alvo, público delas e “as pessoas que ocupam a posição de conselheiro precisam estar cientes da importância da participação na vida cotidiana da gestão pública de um município, estado ou do poder público como um todo” (BRASIL, 2010, p. 31). Nesse olhar seria profícuo que houvesse confusão do significado da presença do conselheiro na atuação junto aos órgãos gestores, ou seja, “ser conselheiro é mais que uma mera formalidade.” (BRASIL, 2010, p. 31). É necessário, contudo, que sendo estes, responsáveis por conduzir e acompanhar o processo de implementação do PBF, assumam em um mesmo sentido o exercício do controle social a partir da elaboração de estratégias e meios de ação que possa na prática materializar os princípios da gestão da coisa pública, visando tornar a ICS’s de fato “presente no município” (BRASIL, 2010, p. 30).

Fatores como o tempo de atuação do conselheiro nessa área da política social, o tempo de experiência no próprio conselho pode ajudar a compreender melhor a natureza de participação no contexto atual do PBF, que é altamente encorpado com os aplicativos e processos que exigem do participante uma capacidade de interpretação dos descritores que refletem repostas, influem na tomada de decisões e ratifica interesses. Não é prudente fazer inferências a este respeito, mas é possível afirmar diante do quadro estudado que a existência de um nível de experiência baixo, no que se refere a atuação do membro na ICS ou na área envolvida do PBF; pressupõe um caráter superior de atuação do órgão gestor e que acaba por se justificar e até mesmo se tornar em alguma medida necessária ao município. Portanto neste caso, o PBF se consolidaria municiado dessa prerrogativa. Quando se observa a situação do tempo em anos de atuação dos conselheiros na ICS e na área do PBF, notamos que o mesmo pode ser considerado baixo em uma escala que varia de “até 1 ano” à um período que supera 7 anos”, no caso da atuação nessa área e em outra que varia de “menos de 1 ano” à “mais de 4 anos”, caso da atuação no mesmo conselho que fiscaliza o PBF.

A tabela 17 ilustra a situação dos conselheiros entrevistados quanto sua experiência na área responsável pela política do PBF.

TABELA – 17 tempo de atuação dos Conselheiros na área

Você atua nesta área:	Frequência	%
Até 1 ano	4	44,4
Entre 1 e 2 anos	3	33,3
2 e 5 anos	1	11,1
Acima de 7 anos	1	11,1
Total	9	100,0

FONTE: elaboração própria do autor. 2014.

Notou-se que 44,4% atuam entre 1 e 2 anos na ICS e 33,3% há menos de 1 ano. 66,7% dos membros da ICS nunca participaram de capacitações realizadas com a temática do Bolsa Família e daqueles participaram 22,2% participaram a menos de 1 ano de alguma capacitação. Boa parte destes, 88,9% considera que a participação do Conselho nas ações de fiscalização, controle e na definição dos cadastros como sendo atuantes, 11,1% o considera muito atuante. E em uma auto avaliação, de modo uníssono 100% se consideram atuantes nas ICS's. Outro fator relevante é que 55,6% atuam exclusivamente na ICS, o que pode auxiliar na interpretação que fazem da atuação. O fato de não atuarem em outros conselhos acaba por contribuir para haver um ambiente de dedicação favorável, 44,4% disseram atuar ao mesmo tempo em outras instâncias colegiadas. Verificou-se ainda que o tempo de atuação não influencie necessariamente no tipo de atuação dos conselheiros, ou seja, não significa que eles sejam mais ou menos interessados em função do tempo que participam. Já na tabela 18, fica evidente que o interesse dos membros quanto à participação em reuniões que tratam dos trabalhos do Bolsa Família é mediano, muito embora tenha respondido que sejam bastante atuantes.

Tabela – 18 Nível de interesse dos Conselheiros na participação das reuniões da ICS

Com relação a sua participação nas reuniões, referentes ao Bolsa Família você:	Frequência	%
Se interessa muito	3	33,3
Se interessa	4	44,4
Não opina	1	11,1
Se interessa pouco	1	11,1
Total	9	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor. 2014.

Uma parcela importante, 22,2% não se interessam ou não opinam. Quando analisamos as questões da atuação e do interesse em conjunto, observamos que ao mesmo tempo em que todos, 100% se consideram atuantes, 77,7% realmente apresenta algum tipo de interesse no âmbito da participação das reuniões. Além disso, quanto ao fato da participação destes em alguma comissão interna ficou constatado que minoria deles atua 22,2%, ao passo que 77,8% não estavam integrados em nenhuma comissão temática. As comissões possuem o papel de atuar de modo planejado em assuntos específicos que visam dar prosseguimento aos processos relativos dentre outros, à gestão dos benefícios, fiscalização, deliberarem sobre as formas de atuação frente à execução local do PBF, além de garantir lisura das ações dando visibilidade aos demais conselheiros durante os encontros geralmente agendados. É também um mecanismo estratégico que pode potencializar os aspectos éticos que estão envolvidos no público alvo do PBF. Os procedimentos precisam estar resguardados de ações que insiram a pessoa em situação de constrangimento ou exposição pública.

Com relação aos objetivos do Conselho no Cadastro Único e Bolsa Família, foram elencados os três objetivos mínimos tracejados pelo Programa em nível Federal na tabela 19 e que se espera dos atores sociais a participação nivelada à gestão do mesmo nos municípios. O que é possível perceber quanto ao fator mencionado é que de algum modo esta interação acontece, confirmando as falas anteriores dos gestores.

Para que o acompanhamento dos processos que envolvem o agir do Conselho e aqui relacionados transcorra de modo satisfatório, é recomendada aos órgãos da gestão local a viabilização do cadastramento de todos os conselheiros nos sistemas que disponibilizam as informações integrais sobre os beneficiários. Ocorre que, como foi dito anteriormente e constatado durante as análises, existem barreiras formadas pelas condições nas quais estão formadas essas arenas, ou seja, por membros recém integrados nelas, com pouca ou nenhuma capacitação técnica. Importa compreender que, de acordo com a Tabela 19 fica evidente a baixa participação apenas no acompanhamento das condicionalidades e nos atos da gestão dos benefícios, dado que, 44,8% declararam que não realizam este trabalho, mas a maior parte 55,6 % possui acesso periódico aos dados cadastrais dos beneficiários.

Tabela – 19 Acesso aos instrumentos de gestão do PBF

Com relação aos objetivos do Conselho no Cadastro Único e Bolsa Família você:	Frequência	%
Possui acesso periódico aos dados cadastrais dos Beneficiários	5	55,6
Acompanha os atos de gestão dos benefícios do Bolsa Família	2	22,2
Acompanha o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família	2	22,2
Total	9	100,0

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

A situação tende a prosseguir nesse mesmo sentido quando se verifica a situação do acesso realizado às informações que se referem aos dados dos benefícios financeiros, ou seja, das transferências diretamente repassadas as famílias e em que condições estas ocorrem. O Quadro 11 abaixo ilustra o panorama que foi encontrado no estudo realizado junto aos membros das ICS's. Foram estipulados cinco quesitos que estão no rol de atividades de gestão e de acompanhamento do PBF. Estas foram elaboradas a partir do manual de Gestão do Bolsa Família²². A folha de pagamentos é o único veículo de acesso às informações mais utilizados pelos integrantes, as demais informações referentes ao benefícios não são acessadas de modo exclusivo. E uma terceira parte afirma que desconhece qualquer delas.

A metodologia geralmente utilizada pelos gestores para permitir o acesso as mesmas se dá pela impressão dos dados por meio dos sistemas e dos sites da Caixa Econômica, Portal da Transparência de o do próprio MDS. A situação só se mostra positiva em relação ao acompanhamento da folha de pagamentos. Indicando poder existir uma atuação maior nesta área de ação.

Questão temática abordada	Acessa	Não acessa	Desconhece	N
Folha de pagamento das famílias beneficiárias	6	3	-	9
Situação dos benefícios	4	5	-	9
Benefícios não pagos	3	5	1	9
Evolução dos benefícios	3	5	1	9
Cartões não entregues	3	5	1	9

Quadro 11– situação quanto ao acesso às informações sobre os benefícios.

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

Um dado interessante aparece quando questiona-se sobre o acesso direto ao conjunto de informações relacionadas com as famílias beneficiárias, apenas 2 integrantes dos que responderam

²² Atuação das Instâncias de Controle Social – PBF. Brasília – 2010.

ao questionário alegaram conhecer e acessar o SIBEC, principal sistema criado para gerenciar os benefícios, muito embora a maioria (6) o conheça sem que para tanto tenham acesso ao mesmo. É válido salientar que o SIBEC “deve fazer parte da rotina de trabalho e atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família” (BRASÍLIA, 2010, p. 22). O mesmo ocorre quando analisamos o SICON, voltado para acompanhar famílias que não cumprem as condições mínimas e as regras básicas do PBF, chamadas condicionalidades. Na maioria das vezes é o próprio processo de vulnerabilidade social que potencializa a exclusão das famílias dos programas por não terem as condições necessárias para cumprir as condicionalidades que lhe são impostas. Com relação ao SIBEC 22,2% conhecem e o acessam. A maioria dos conselheiros entrevistados, 66,6% informaram que não acessam o sistema, muito embora o conheçam. A falta de acesso ao sistema pela maioria dos conselheiros não configura necessariamente um cenário de baixa participação. A participação pode se processar por várias formas, por exemplo, por meio da análise documental produzida sob a forma de relatórios. O que ganha mais relevância neste contexto é o conhecimento sobre o que este instrumento representa para a ICS, e aquilo que ele é capaz de produzir em seu favor. Ao se tratar do SICON 33,3% alegaram que ao mesmo tempo conhecem e acessam o sistema, o que é ligeiramente superior ao SIBEC. Quando observa-se o fator “**conhece e não acessa**” o número torna-se reduzido na comparação feita entre os sistemas chegando à 44,4%, representando uma diferença de 22,2% para menos. Quanto aos que não acessam por não conhecer os sistemas, no caso do SIBEC 11,1% estão neste modal. E no caso do SICON 22,2% responderam que o desconhecem. É o que mostra o quadro 12.

Questão temática abordada	Conhece e acesso	Conhece e não acessa	Desconheço	N
Sobre a utilização Sibec você	2	6	1	9
Sobre a utilização do SICON você	3	4	2	9

Quadro -12 situação quanto ao acesso às informações sobre os benefícios do PBF.

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

Ao ser avaliada a participação dos atores sociais quanto a frequência de atuação junto às ações precípuas do programa observou-se que as mesmas são em sua maioria realizadas frequentemente pelas ICS's. Do total de ações (7) estabelecidas como prioritárias, 4 delas são conforme respondeu acompanhadas “frequentemente”, pela maioria dos conselheiros, o que

representa 66,7% da presença dos mesmos. O menor grupo de ações (3) é formado pelos que “não participam”, estes respondem isoladamente por 11% dos casos. O contexto pode ser interpretado de forma integral no quadro ilustrativo que segue abaixo.

Questão temática abordada	Frequentemente	Raramente	Não participa
Participa de visitas periódicas nas áreas com altos índices de pobreza e em entidades para esclarecer a população sobre a importância do Cadastro Único	4	3	2
Participa da avaliação das estratégias adotadas pelo município para identificar, mapear as famílias mais pobres, especialmente em visitas	6	1	2
Participa das estratégias de divulgação das ações de cadastramento	6	-	3
Participa da identificação de situações que impedem o cadastramento das famílias junto ao órgão gestor	6	2	1
Participa das avaliações sobre as condições dos formulários e se estão em boas condições de uso e arquivados pelo prazo mínimo de 5 anos	4	4	1
Participa da verificação de quantidades de famílias cadastradas	6	2	1
Participa das estratégias de avaliação cadastral realizada pelo município	3	3	3

Quadro –13 Participação dos Conselheiros nas atividades desenvolvidas em conjunto com o órgão gestor.

FONTE: Elaboração própria do autor. 2014.

NOTA: N=9

Sobre o tema “dificuldades na atuação” que na ótica dos participantes possam estar figurando como prioritárias e passíveis de soluções mais imediatas, houve certo consenso nas respostas. Os problemas que geralmente ocorrem nas instituições são semelhantes levando-se em consideração as respostas dadas. A tabela 20 apresenta os resultados das respostas adquiridas entre os conselheiros. Nesta observamos que a principal dificuldade encontrada e que impede o trabalho proativo da ICS é o excesso de atribuições que são designadas às mesmas. O desenho e o formato crescente do PBF estão diretamente ligado à esta questão na medida em que o mesmo vem exigindo um tipo de atuação que corresponda com o dinamismo de informações dos processos que se desenvolvem junto ao mesmo. Este cenário se associa neste caso ao fator inicialmente colocado, qual seja, o fato de que a mesma não sendo exclusiva pode trazer o

excesso de atribuições como uma das consequências para o trabalho prático. Geralmente há a recomendação nos instrumentos de gestão de, ao se criar os Conselhos de que seja observada a disposição de tempo e capacidade de atuação do pretense participante, evitando-se a sobreposição atividades e de atribuições. Aqui mostramos que 77,7% das instâncias não são exclusivas e a partir da tabela 20 constata-se que 55,6% consideram o excesso de atribuição a principal dificuldade para uma atuação positiva. Quando se questiona quais as duas principais dificuldades encontradas esta frequência aumenta para 77,8% (tabela 21).

Em que pese tais considerações não é possível vislumbrar um horizonte diferenciado e que sinaliza alguma mudança em favor dessa situação. Pelo menos no que depende do Governo Federal as previsões neste sentido tendem a se intensificar, dadas as recentes decisões baixadas pelo CNAS, cuja menção da Resolução mais uma vez se faz necessária: A Resolução nº 15/2014 no seu artigo 1º estabelece que os Conselhos Municipais de Assistência Social se organizem em torno do funcionamento, participação e controle social do Programa Bolsa Família. Esta decisão de cima para baixo obriga que as ICS's na prática sejam os CMAS.

Tabela – 20 Principais dificuldade relatadas pelos Conselheiros

Em sua opinião, quais são as principais dificuldades percebidas na atuação na ICS?	Frequência	%
Pouca articulação da ICS com as outras áreas	1	11,1
Excesso de atribuições da ICS	5	55,6
Falta de informações sobre as famílias beneficiárias e cadastradas no Bolsa Família	1	11,1
Desinteresse dos Conselheiros em participar das ações relativas ao Bolsa Família	2	22,2
Total	9	100,0

FONTE: Elaboração do autor. 2014.

NOTA: N=9

Na tabela 21 constata-se que quando o conselheiro elege as duas principais dificuldades que a ICS encontra diante da atuação, o excesso de atribuições novamente aparece como a maior frequência entre os casos e representa um acréscimo de 22,2% no geral.

Tabela – 21 Duas principais dificuldade relatadas pelos Conselheiros

Em sua opinião, quais são as duas principais dificuldades percebidas na atuação na ICS?	Frequência	%
Pouca articulação da ICS com as outras áreas	1	11,1
Excesso de atribuições da ICS	7	77,8
Falta de informações sobre as famílias beneficiárias e cadastradas no Bolsa Família	1	11,1
Total	9	100,0

FONTE: Elaboração do autor. 2014.

NOTA: N=9

Nesta ótica pode-se afirmar que um conselho cujas responsabilidades são excessivas e incompatíveis com a capacidade administrativa, dificilmente irá produzir um trabalho qualificado ou conseguirá apresentar uma atuação efetiva e compatível com a robustez de um programa como o Bolsa Família.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos centrais desta pesquisa visaram tecer uma abordagem analisando os fatores e os aspectos que envolvem a participação formal das ICS's no Programa Bolsa Família nos municípios de pequeno porte da RMBH, a partir do ponto de vista estrutural no qual o mesmo está inserido no que se refere a gestão pública e das características das relações de participação que se estabelece entre os atores sociais representados no programa e na burocracia onde ele opera.

Nota-se que os fatores atuais ligados aos processos de operacionalização do controle social do PBF expressam a ação de um forte aparato estrutural, internalizado no âmbito da burocracia, ou seja, que de fato há um constante esforço institucional ancorado no permanente aprimoramento da gestão da transparência na burocracia em busca de mais efetividade e eficiência para as ações. Mas isso não significaria afirmar que tais processos tendem em distanciar necessariamente a presença do cidadão representado pelas ICS's. Ao contrário, processos como a criação de sistemas como o Cadúnico e o SIBEC, exemplos categóricos da instrumentalização da burocracia, atuam induzindo a participação dos atores sociais no PBF. É factível a baixa utilização dos recursos tecnológicos pelos conselhos. Trata-se de uma realidade a ser superada por meio da qualificação da participação dos atores políticos e sociais envolvidos com a temática do PBF. Estes processos (aparato instrumental burocrático) tornaram-se inerentes ao mesmo (PBF), com o avanço das demandas pela participação. Dentre outros fatores que podem induzir esta participação está a capacidade de reunir um rol de informações sobre as famílias e os indivíduos que estão cadastrados, a quantidade de dinheiro que está sendo repassada para os beneficiários que o programa possui, cuja disponibilidade é algo factível.

Com isto, em planos locais, os rumos que os recursos ganham tornam-se mais visíveis e não obstante, é possível saber com menos morosidade se, de fato, tais benefícios resultam em transformação social na vida daqueles que são selecionados. Em outras palavras, nessas cidades geralmente as pessoas que participam nas ICS's acabam sabendo com menos dificuldade “quem é quem” no conjunto das famílias beneficiárias, quem são os tomadores de decisão e de posse das informações produzidas pelas ferramentas burocráticas podem conseguir potencializar o controle social no programa.

Este cenário em alguma medida expressa a relativa autonomia dos municípios para exercê-la suas competências neste campo. Nos municípios integrantes da pesquisa esta autonomia foi avaliada no conjunto do PBF. De um modo geral os gestores entrevistados entendem que muito embora estejam atuando em uma política cuja coordenação e desenho político seja Federal, assim mesmo, reconhecem que houve atendimento por parte desse nível de Governo sobre a necessidade e a relevância política da atuação local. Mesmo com as limitações existentes para a atuação, devido, por exemplo, ao conteúdo da legislação que para eles nem sempre é compatível com as ações que dependem na prática adotar em situações de cancelamento de alguns benefícios ou mesmo de atuar de modo mais enfático.

Ficou nítido para as gestoras entrevistadas que, o desenho do PBF em determinado sentido, atribui ao beneficiário ou ao pretense beneficiário a possibilidade de se criar uma situação desfavorável para o papel da fiscalização junto ao programa. Isso ocorre principalmente, como relatam, nos momentos nos quais acontecem os registros das informações prestadas nas unidades de cadastramento locais. A ênfase apresentada pelas entrevistadas está debruçada sobre a questão da “**declaração da renda**” daqueles que anseiam pelo benefício. Para elas, o artifício técnico criado pelo MDS e inserido na estrutura do PBF para ser utilizado como procedimento padrão e que nesse caso, seria o registro da renda declarada, é negativo. A renda “**auto-declaratória**”, portanto, causaria em algum grau a possibilidade de omissão da realidade financeira de quem a declara. Por um lado, o que pode ser notado nesse sentido é a criação de um cenário propício para o desvio de foco do benefício e, por outro, existiria a necessidade de se estabelecer uma fiscalização ligada ao próprio fato de haver a chance de omissão da renda. Neste aspecto, a estrutura do PBF contaria com um tipo de comportamento dos usuários do programa baseado na “honestidade”, atributo este, que nem sempre está presente.

Quer dizer, para as gestoras, a permissão da renda declaratória em detrimento da exigência de um comprovante formal de renda, configura-se como limitação do poder e da autonomia municipal perante os beneficiários, dado que estas não podem obrigá-los a apresentar qualquer documento dessa natureza.

Muito embora seja evidente que tais situações provoquem ou ajudem a provocar certos vícios de corrupção junto ao PBF, não exime e nem tampouco afasta o caráter do mesmo, assim como o de qualquer política pública e que é o de também atuar no processo de qualificação cívica e no esclarecimento junto à sociedade sobre os objetivos e efeitos do programa na comunidade.

Atuar perante tais demandas tem sido um dos diversos desafios que foram inaugurados com a constante descentralização e compartilhamento de funções da gestão pública, que se faz acompanhada da especialização das tarefas burocráticas. Pode-se, contudo notar rupturas com entraves ligados ao domínio das informações e do conhecimento sobre processos que envolvem a questão da autonomia para agir em casos como a verificação do público que está recebendo os benefícios, pois todos os municípios possuem acesso a listagem de beneficiários, bem como qualquer cidadão, por meio dos sítios da CEF, MDS e do portal da transparência nos recursos federais mantido pela CGU. Nesse caso, portanto, não se trataria necessariamente da ausência de autonomia, mas de sua não utilização em potencial. Além disso, ao colocar a responsabilidade como questão problemática no caso de se processar os bloqueios de benefícios, acaba-se por retirar da autonomia enquanto atributo da gestão descentralizada parte de seu sentido, porque de certo modo se pressupõe um tipo de autonomia sem a responsabilidade pelos atos esvaziada de sentido.

No tocante ao controle burocrático em que pese um de seus efeitos clássicos²³ de tender à afastar a participação dada a existência, por exemplo, de um ambiente de alta instrumentalização técnica, portanto distanciada; nesse caso atua moldando a natureza da participação não se configurando como algo antidemocrático. O que se percebe é um comportamento institucional que foi sendo lapidada na já arraigada cultura de centralização de poder existente no percurso da construção do sistema Federativo brasileiro.

A gestão pública está de fato mais aberta e mais próxima do cidadão, todavia esse cidadão, esse ator, traz ainda certa estranheza e “desconfiança” sobre seu lugar no processo participativo, que pode estar indicando a necessidade de maior responsividade. Observou-se que apenas 33,3% das ICS’s dos municípios participantes da pesquisa acessam e utilizam os sistemas de modo independente. Esta realidade é que irá exigir mais responsividade na relação da Gestão com a ICS. O baixo índice de uso dos sistemas que geram as informações para a fiscalização e para o acompanhamento das ações pertinentes ao PBF pelas ICS’s permite as decisões unilaterais da Gestão, mas não a torna dispensada da ratificação pelo Conselho.

Ao analisar as características institucionais das ICS’s do Programa Bolsa Família ficou evidenciado um conjunto de situações que tendem em indicar a persistência de resquícios de fragmentação da participação nas políticas sociais que são tributárias da “desvantagem

²³Ver Edson Nunes – 2003.

administrativa e política” (ARRECTHE, 1996). Estes resquícios são parte da trajetória de dependência das políticas sociais no Brasil, por isso também, no caso do controle do PBF os institutos legais geralmente visando atender a demanda nacional a título de ingresso dos municípios no programa ao que se percebe, possui um alto custo sob o ponto de vista da política social e não resolve sozinho problema da ausência ou precária participação no mesmo. Eles se mostram, de acordo com as observações como sendo demasiadamente funcional porque em certos aspectos se esgotam nele mesmo.

Quer dizer, qualquer município hoje pode apenas informar suas características ligadas à lei que criou ou a ICS's como instituição responsável pelo acompanhamento do PBF no município, dizer teoricamente quem são os membros e quantos é dentre outras, igualmente consideradas relevantes, para que estejam regulares. Não há nessa relação nenhum mecanismo a mais que possa de fato significar apoio para mitigar qualquer desvantagem sob o ponto de vista administrativo e político. No momento em que se tem um retrato no qual 55,5% das ICS's verificadas apenas responderam que não são atuantes e ainda que no quadro geral 46% não se manifestaram a respeito da pesquisa, reforçando o indicativo de que a esse respeito não se sabe se eles atuam ou como atuam. Sabe-se apenas como estão constituídos, estruturados, compostos, porém de modo formal. Ou seja, atendem a uma formalidade envolvida no PBF. Tende em confirma-se uma situação na qual importa o papel indutivo que a burocracia do PBF exerce para a participação das ICS's.

Quando se analisa as possíveis dimensões em que o aparato estrutural que sustenta o PBF pode influenciar no caráter da atuação das ICS's observa-se que, ao mesmo tempo em que 67% de participantes respondem que nunca participaram de nenhuma capacitação, concordam que são capacitados para atuar no âmbito do PBF. Ou seja, a dimensão que se refere a capacidade de atuar possibilitada por aprendizagem, ganha menos relevância. Fatores como a existência de uma forte interface comunicativa dos aplicativos ajudaria a explicar esta situação, dadas as características auto instrutivas que estes vêm recebendo constantemente e que pode ser considerada resultante da ação burocrática. Interessante pontuar que em 2010 o MDS ofertou 21.310 vagas para capacitação de agentes para o Controle Social nos municípios, tendo como temática a Assistência Social e o PBF²⁴.

²⁴SAGI/MDS. Capacitação para controle social nos Municípios. 2010.

Ainda quanto ao aspecto da atuação dos Conselheiros, observou-se alta rotatividade na composição das instâncias. Esta realidade potencializa os obstáculos existentes para a participação no acompanhamento do PBF. Geralmente os municípios não conseguem manter por longo período sua composição. Na maioria dos casos observados, a participação se dá por um período de até 1 ano.

Mas a capacidade de atuar dos que participam ainda tem sido mais evidente em arenas determinadas pelo trabalho que depende da ação operacional como a realização de visitas e analisando os relatórios produzidos pelas áreas setoriais ao PBF.

Na medida em que o aparato do PBF segue um percurso no interior da burocracia no sentido do aprimoramento dos mecanismos de controle visando a ruptura com o cenário histórico de corrupção na coisa pública no país, produz uma forte indução para a participação das ICS's. Nesta dissertação procurou-se explorar os sentidos que o universo de alterações nos mecanismos operadores do PBF enquanto política social produz em termos de respostas também para as demandas de participação via diferentes formas de controles nele envolvidas.

Com efeito, são factíveis os saldos trazidos juntamente com as várias estratégias que foram discutidas e adotadas no desenho do PBF. Mas, certamente, esta percepção é apenas uma aproximação ao tema e ao problema identificados a partir do percurso empírico e teórico adotados.

6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. Gestão Democrática das políticas Públicas em Contagem: perfil dos conselhos municipais. In **Assistência Social e Cidade; Belo Horizonte: Instituto de relações de trabalho**: PUC Minas/PROEX/observatório de políticas urbanas, 2006. 227-252.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP; n. 10, 1997. 52 p.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Políticas Sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 28. pp. 88-106.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do Estado**. São Paulo: Lua Nova 65, 2005. p. 137 – 173. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S01024452005000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 20 mai. 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. “**Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. **Mitos da descentralização: mais eficiência e democracia nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: ANPOCS, n. 31, ano 11, jun.1996.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: **da autorização à legitimidade da ação**. Dados, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acessado em: 15 de jan. de 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública vol.14 nº. 1 Campinas 2008, p. 43-64.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. *Opin. Publica*. 2012, vol.18, n.2, pp. 383-398.

BICHIR, Mirandola Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 2011. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. IESP.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e Gestão da proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Exercendo o Controle Social do Programa Bolsa Família**. Brasília: 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do Sistema de Benefícios ao Cidadão**. Brasília: 2010, 3ª ed.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família**. Brasília: 2010, Vol. I.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família**. Brasília: 2010, Vol. II.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: 2011, Vol. II.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Atuação das Instâncias de Controle Social**: Brasília, 2010, 2ª ed.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para Controle Social nos Municípios**: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Brasília: 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da área da Assistência Social**. Brasília, 2007.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do Controle Social na Atualidade**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 109, p. 126-150, janmar, 2012.

BREMAEKER, François E. J. de. **As Dificuldades Enfrentadas pelos Prefeitos de Pequenos Municípios**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v.44, n.554, p.98-108, abr./dez. 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (org.com Peter Spink) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, 2a. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, v., p. 50-81.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990.

CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades.** Rio de Janeiro, (2007) sn.

CALVI, Kettini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e direitos.** Disponível em: <<http://uepg.br/emancipação>>. Acesso em: 12 de mai. 2013.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 411-439.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**, p. 87-132, 2009.

CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. ; PRZEWORKI, A. **Democracia e Cultura: uma visão não culturalista.** Lua Nova Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 09-35, 2003. Disponível em: <<http://neci.fflch.usp.br/node/154>>. Acesso em: 23 de mai. 2013.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado.** Lua Nova. Nº 44. 1998. p. 5-23.

COSTA, B. L. D; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros.** Disponível em: <[www.http://siare.clad.org/fulltext/0064356.pdf](http://siare.clad.org/fulltext/0064356.pdf)>. Acesso em 15 de set. de 2012.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** Cortez Editora, 2010. 304p.

CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el control social. Publicado en: "**La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**". Consejo Científico del CLAD, coord. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. - 346 p. ISBN 950-23-1133-7. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/control/anexo2.pdf>>. Acesso em 21 de set. de 2013.

CUNILL GRAU, Nuria. **Transparência en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad.** Mezones, Francisco, ed. Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006. - 219 p. (pp. 25-57). Disponível em: <http://www.4shared.com/office/zGiW3VAo/Cunill_Grau_Nuria_-_La_transpa.htm> Acesso em 15 de abril de 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DIMAGGIO, J. Paul; POWEL, W. Walter. **A gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e racionalidade Coletiva nos campos organizacionais**: ERA. Vol. 45 n° 2 2005. FGV.

DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: **os conselhos municipais em pequenos municípios do interior**. Revista de Sociologia e Política, v. 16, p. 269, 2008.

DRAIBE, Sônia. **O sistema brasileiro de proteção social, análise Conjuntural**. Curitiba, Iparde. 1986.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. *Lua Nova*. 1991, n.24, pp. 85-116.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. *Lua Nova*, v. 35, p. 75-111, 1993.

FARAH, Marta. **“Parceiras, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo”**. Revista de Administração Pública 35 (1): 119-44. Jan. Fev 2001.

FILGUEIRAS, Cristina e CAETANO, André Junqueira. **Programa Federal, execução local: o caso do Bolsa Família**. In: Filgueiras, Faria, (orgs.). *Governo local, política pública e participação na América do Sul*. BH: Editora Puc Minas, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina A. Cunha. **Permanências e inovações em um campo em transformação: a gestão da política pública de Assistência Social nos governos municipais**. 34°. Encontro anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em ciências sociais, Anpocs. Caxambu, Minas Gerais 25 a 29 de outubro de 2010. 20p.

FILGUEIRAS, Cristina A. Cunha. Controle e Transparência na Gestão do Programa Bolsa Família. Murilo Fahel; Jorge Alexandre Barbosa Neves. (Org.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2008, v. 1, pp. 53-89.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência, publicidade e accountability. **Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Referência do Interesse Público (Texto para Discussão, n. 1, 2011)**.

FRANÇA, Karla Cristhina Batista de.; FURTADO, Bernardo Alves. e KRAUSE, Cleandro. **Território Metropolitano, Políticas Municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013. 388p.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e Moderna Teoria Social**. Editorial Presença. 6ª Edição Lisboa, 2005. pp. 205-235.

GONH, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, Maria da. Glória. **Conselhos Gestores e Gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

HEVIA, Felipe. ¿ **Relaciones directas o mediadas? Participación ciudadana y control social en el programa Bolsa Familia**. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCOnePager106.pdf>> Acessado em 26/06/2013.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios** in: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO. - 2009. 424 p.

KADRI, Nabil Moura. A Contribuição dos Órgãos de Controle na Implantação de Políticas Públicas Descentralizadas: **Programa Bolsa Família**. I Congresso Consad de Gestão Pública nos dias 6, 7 e 8 de maio de 2009, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília/DF.

KOGA, Dirce. A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção social. In: Albuquerque, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**. ISSN (impresso) 1517-2422; (eletrônico) 2236-9996 v. 11, n. 22, 2009.

LESSA, Renato. A teoria da democracia: balanço e perspectivas. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 33-54, 2002.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos: in WEFFORT. C. Francisco (org.). **Os Clássicos da Política**. Rio de Janeiro, 2011, 14ª : Ed. Ática, Vo I. pp . 256-87.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel dos burocratas do nível de rua na implementação de políticas públicas: In **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática**. FARIA, Pimenta Carlos A. (org.). Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2012. p. 23.

LOUREIRO, M.R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A.C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p.73-108.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** UFP. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. 2005.

MARAVALL, José María; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (Ed.). **Controlling governments: voters, institutions, and accountability.** Cambridge University Press, 2008. Disponível em: <http://www.cambridge.org/tn/academic/subjects/politics-international-relations/comparative-politics/controlling-governments-voters-institutions-and-accountability>. Acesso em 27 de jul. de 2013.

MERRIEN, François Xavier. (trad.: Lorena Porto Vasconcelos). O novo regime econômico internacional e o futuro dos estados de bem-estar social. in DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). O estado de bem-estar social no século XXI. 1ª ed. São Paulo: LTR, p. 119/159, 2007 MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado a filantropia e a Assistência Social.** São Paulo, Cortez, 2004.

MIRANDA, Geralda Luiza. Políticas Públicas e o Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil in: **Cadernos de Assistência Social: trabalhador.** Belo Horizonte; NUPASS, 2006. 188p. NASSUNO, Marianne. **Burocracia e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.** Tese de Doutorado apresentada em 2006 UNB.

NEVES, J. A.; HELAL, D. H. Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: Murilo Fahel; Jorge Alexandre Barbosa Neves. (Org.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.** 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007, v. 1, p. 1-428.

NEVES, J. A.; HELAL, D. H. **Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil.** Sociologias. Porto Alegre, ano 12, no 25, set./dez. 2010, p. 312-340. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v12n25/12> .> Acesso em 18 de abr. 2013.

NUNES, Edison. **Poder local, descentralização e democratização um encontro difícil.** São Paulo em Perspectiva. 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. Lua Nova nº 44. São Paulo, 1998. pp. 27-54.

PINHEIRO, Raquel Carvalho. Controle social do Programa bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersetorialidade em um programa público brasileiro, Brasília. **Presentado en el Concurso sobre Reforma del Estado y modernización de la Administración Pública.** v. 20, 2007.

PINHEIRO, Sérgio. **O conceito de sociedade civil.** Puc Rio de Janeiro. 2005. pp. 75-98

PIRES, André. **O Programa Bolsa Família no contexto das políticas de proteção dos estados de bem-estar social: apontamentos para discussão.** Impulso, Piracicaba. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15600/2236-9767/impulso.v23n58p91-101>>. Out/dez. 2013.

POCHMANN, Márcio. **Superando a pobreza.** Brasília, 2009 pp. 01-04.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial.** ENAP, 1997.

ROCHA, Carlos V. ideias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: Stengel, M. etal. **Políticas Públicas de apoio sociofamiliar,** PUC Minas. 2001 pp. 10-43.

RODRIGUES, Ana Lúcia. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência. In: **Território Metropolitano, Políticas Municipais:** por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013. pp. 53-67.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro 2002. 341p.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça:** A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SERAFIM, Lizandra. **Controle social entre projetos políticos e práticas concretas: definições, dimensões e operacionalização.** Apresentação no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia Rio de Janeiro, 28 a 31 de julho de 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa.** Caderno CRH, v. 39, n. 16, p. 11-24, 2003.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro Editora Fiocruz, 2008, pp 65-71.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Participação, Accountability e Desempenho Institucional: O caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros.** 2008. 150 f. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Palestra proferida no I Seminário Nacional de Controle Social.** Controladoria-Geral da União. Brasília, 27 de nov. 2009, 170p.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. **Controle Social e Políticas de Saúde**. Cad. Saúde Pública vol.8 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1992000400003>. Acesso em 03 de mar. De 2012.

SPOSATI, A. E BONETTI, D.; YASBEK M. & FALCAO M.A **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 10. ed. – SP: Cortez, 2008. 112 p.

TATAGIBA Luciana. **Movimentos sociais e sistema político**: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Polis, 2005. 122p.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. Rev. Sociol. Polit., nov. 2005, nº. 25, p.209-213.

TOBAR, Federico. Estratégia e construção de políticas sociais: o caso da Secretaria de Assistência Social do município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 3, p. 595-612, 2005.

WEBER, Marx. **Economia e Sociedade**, Vol. II: fundamentos da Sociologia compreensiva. São Paulo: UnB, 2004.

VELOSO. Renato. **A Centralidade do Cadastro Único na Proteção Social brasileira**. Secretaria De Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília 2012. DF.

Anexo I

Questionário sobre informações da atuação da Instância de Controle Social no Programa Bolsa Família

Este questionário faz parte da pesquisa acadêmica realizada no Programa de Mestrado em Ciências Sociais da PUC Minas BH. O objetivo é estudar melhor os aspectos da atuação da ICS diante das ações do Programa Bolsa Família. Para que as respostas sejam válidas é importante que ele seja respondido com integridade. Sua participação é voluntária e suas respostas sigilosas. Contamos com a sua valiosa colaboração.

***Obrigatório**

1. Este Conselho se reúne? *

A pergunta se refere a reuniões para discutir assuntos ligados ao Programa Bolsa Família.

- 1. Sim.
- 2. Não.

2. Com qual frequência este Conselho se reúne para discutir assuntos ligados ao Programa Bolsa Família? *

- 1. Uma vez por mês.
- 2. Duas vezes por mês.
- 3. Mais de duas vezes ao mês.
- Outro:

3. Como é realizado o processo de escolha dos Conselheiros representantes da Sociedade Civil? *

Esta pergunta se refere apenas a escolha dos membros não governamentais.

- 1. Convite do Prefeito (a).
- 2. Convite do Secretário (a).
- 3. Eleição em plenária.
- 4. Convidado pelo (a) Presidente de entidade.
- 5. Eleição em plenária da entidade.
- Outra forma.

4. Como é realizado o processo de escolha dos Conselheiros representantes do Governo? *

Esta pergunta se refere apenas a escolha governamentais.

- 1. Convite do Prefeito (a).
- 2. Convite do Secretário (a).
- 3. Eleição em plenária.
- 4. Convidado pelo (a) Presidente de entidade.
- 5. Eleição em plenária da entidade.
- Outra forma.

5. O Conselho possui Regimento Interno próprio que possa orientar a sua atuação? *

- 1. Sim.

- 2. Não.
- 3. Não sabe.

6. Este Conselho realiza as seguintes ações com que frequência? * Esta pergunta é baseada nas estratégias que as ICS podem adotar para acompanhar, avaliar e fiscalizar o PBF.				
	1. Sempre.	2. Não sabe.	3. Raramente.	4. Até momento não realizou/ avaliou.
1. Realiza visitas periódicas nas áreas com altos índices pobreza e em entidades para esclarecer a população sobre a importância do Cadastro único.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Avalia as formas adotadas pelo município para identificar mapear as famílias mais pobres, especialmente em visitas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Avalia as formas de divulgação das ações de cadastramento.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Identifica as situações que impedem o cadastramento das famílias, junto ao órgão gestor.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Este Conselho realiza as seguintes ações com que frequência? * Esta pergunta é baseada nas estratégias que as ICS podem adotar para acompanhar, avaliar e fiscalizar o PBF.				
	1. Sempre.	2. Não sabe.	3. Raramente.	4. Até momento não realizou/ avaliou.
5. Avalia se os formulários estão em boas condições de uso e arquivados pelo prazo mínimo de 5 anos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Verifica a quantidade de famílias cadastradas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Avalia as estratégias de atualização cadastral realizada pela Coordenação do Cadúnico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. O Conselho possui plano de ação para acompanhar o cadastramento das famílias inseridas no Cadúnico? *

O plano de ação é um instrumento formal que prevê como e quando as atividades que serão realizadas pelo Conselho.

- 1. Não.
- 2. Sim.
- 3. Sim, mas não é exclusivo.

8. O Conselho participa do acompanhamento das famílias beneficiárias do Bolsa Família geralmente de que forma? *

Esta questão se refere àquelas famílias que recebem o Bolsa Família. O acompanhamento referido é sobre as condicionalidades do Programa.

	1. Sim, mensal	2. Sim, bimestral	3. Sim, semestral	4. Sim, anual	5. Geralmente não é realizada a análise.
1.	<input type="radio"/>				

	1. Sim, mensal	2. Sim, bimestral	3. Sim, semestral	4. Sim, anual	5. Geralmente não é realizada a análise.
Analisando os relatórios emitidos pela área da Saúde.					
2. Analisando os relatórios emitidos pela área da Educação.	<input type="radio"/>				
3. Analisando os relatórios emitidos pela Assistência Social e Coordenação do Programa	<input type="radio"/>				

9. Com qual frequência o conselho recebe as seguintes informações da Coordenação do Programa: *

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não recebe.
1. Listagem contendo a quantidade de benefícios bloqueados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Listagem contendo a quantidade de benefícios liberados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Listagem contendo a quantidade de	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não recebe.
benefícios cancelados.			

10. Sobre as informações das famílias beneficiárias este Conselho possui em seus arquivos:*

	1. Sim.	3. Não.	4. Não sabe.
1. Relação das famílias que tiveram benefícios bloqueados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Relação das famílias que tiveram benefícios cancelados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Relação de famílias que tiveram benefícios liberados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Relação de famílias que tiveram benefícios suspensos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Este Conselho possui acesso ao Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades do PBF? *

O SICON foi criado para as instâncias de controle social acompanhar juntamente com a Gestão do PBF as informações relativas ao cumprimento das condicionalidades do Programa.

- 1. Sim e utiliza.
- 2. Sim, mas não utiliza.
- 4. Não possui acesso.

12. Este Conselho possui acesso ao Sistema de Benefícios ao Cidadão - SIBEC? *

É por meio do SIBEC que se realiza o processo de Gestão dos benefícios e que são gerados relatórios sobre a situação dos mesmos.

- 1. Sim e utiliza.
- 2. Sim, mas não utiliza.
- 3. Não possui acesso.

13. Com qual frequência este Conselho: *

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não realiza.
1. Identifica a existência de famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadúnico que ainda não foram selecionadas pelo PBF e os motivos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Solicita os relatórios das famílias inseridas no cadastro e as beneficiárias do Bolsa Família.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Acompanha o processo de bloqueio, desbloqueio, cancelamentos, reversão de cancelamentos, junto à gestão do PBF.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Quanto a fiscalização do PBF e Cadastro Único, com que frequência este Conselho: *

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não sabe.	4. Não realiza.
1. Recebe denúncias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Realiza sindicâncias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Delibera sobre denúncias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Considerando as afirmativas abaixo favor responder: *

	1 Concordo totalmente.	2. Concordo em parte.	3. Não opina.	4. Discordo em parte.	5. Discordo totalmente.

	1 Concordo totalmente.	2. Concordo em parte.	3. Não opina.	4. Discordo em parte.	5.Discordo totalmente.
1. O Conselho se reúne pouco para deliberar sobre o PBF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. A estrutura disponível está adequada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Há clareza das atribuições dos Conselheiros.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Os Conselheiros têm disponibilidades para atuar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. O presidente do Conselho é o gestor do PBF.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Os conselheiros são capacitados para o exercício da função.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Não remuneração dos Conselheiros.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Este Conselho possui orçamento próprio? *

- 1.Possui.
- 2. Não possui.
- 3.Desconhece.

17. Como avalia a relação do Conselho com o órgão Gestor? *

- 1.Ótima.
- 2. Boa.
- 3.Regular.
- 4. Ruim.
- 5. Péssima.

18. Qual sua opinião sobre o questionário? *

Anexo 2

Questionário Conselheiro – Q2

Este questionário faz parte da pesquisa acadêmica realizada no Programa de Mestrado em Ciências Sociais da PUC Minas BH. O objetivo é estudar melhor os aspectos da atuação da ICS diante das ações do Programa Bolsa Família. Para que as respostas sejam válidas é importante que ele seja respondido com integridade. Sua participação é voluntária e suas respostas sigilosas. Contamos com a sua valiosa colaboração.

*Obrigatório

1. Você atua nesta área: *

- 1. Até 1 ano.
- 2. Entre 1 e 2 anos.
- 3. Entre 2 e 5 anos.
- 4. Entre 5 e 7 anos.
- 5. Acima de 7 anos.

2. Neste Conselho você participa: *

- 1. Há mais de 2 anos.
- 2. Entre 1 e 2 anos.
- 3. Entre 2 e 4 anos.
- 4. Há mais de 4 anos.
- 5. Há Menos de 1 ano.

3. Você atua em outro Conselho além deste? *

- 1. Sim.
- 2. Não.

4. Você já atuou em outro Conselho além deste? *

- 1. Sim.
- 2. Não.

5. Como você considera a participação do Conselho nas ações de fiscalização, controle, definição dos cadastros? *

- 1. Muito atuante.
- 2. Atuante.
- 3. Não opina.
- 4. Pouco atuante
- 5. Não atua.

6. Como você considera a sua participação nas ações de fiscalização, controle, definição dos cadastros das famílias? *

- 5. Muito atuante.
- 4. Atuante.
- 3. Não opina.
- 2. Pouco atuante.
- 1. Não atua.

7. Com relação a sua participação nas reuniões, referentes ao Bolsa Família você: *

- 1. Se interessa muito.
- 2. Se interessa.
- 3. Não opina.
- 4. Se interessa pouco.
- 5. Não interessa.

8. Dentro do Conselho você participa de alguma comissão temática ligada ao Bolsa Família? *

- 1. Sim.
- 2. Não.

9. Como você ingressou no Conselho? *

- 1. Fui eleito.
- 2. Fui indicado pelo Prefeito/ Gestor
- 3. Fui indicado pela entidade.
- 4. Fui eleito pela entidade.

10. Já participou de alguma capacitação sobre seu papel no Bolsa Família e Cadastro Único? *

- 1. Sim.
- 2. Não.

11. Caso afirmativo a resposta anterior, há quanto tempo? *

- 1. Há menos de 1 ano.
- 2. Há mais de 1 ano.
- 3. Entre 2 e 3 anos.
- 4. Há mais de 3 anos.

12. Com relação aos objetivos do Conselho no Cadastro Único e Bolsa Família você: *

- 1. Possui acesso periódico aos dados cadastrais dos Beneficiários do Bolsa Família.
- 2. Acompanha os atos de gestão dos benefícios do Bolsa Família.
- 3. Acompanha o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família.

13. Com relação as informações abaixo você: *

	1. Acesso.	2. Não acesso.	3. Desconheço.
1. Folha de pagamentos das famílias beneficiárias	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Situação dos benefícios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Benefícios não pagos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Evolução dos benefícios.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Cartões não entregues.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Sobre a utilização do Sibec você: *

O Sibec é um aplicativo mantido pela Caixa Econômica Federal que contém as informações sobre os benefícios das famílias do PBF.

- 1. Conhece e acessa.
- 2. Conhece e não tem acesso.
- 3. Desconhece.

15. Sobre a utilização do Sicon você: *

O Sicon é um aplicativo mantido pelo MDS que contém as informações sobre as famílias do PBF que são acompanhadas.

- 1. Conhece e acessa.
- 2. Conhece e não tem acesso.
- 3. Desconhece.

16. Quanto a participação em ações ligadas às famílias do Cadastro Único: *

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não participa.
1. Participa de visitas periódicas nas áreas com altos índices de pobreza e em entidades para esclarecer a população sobre a importância do Cadastro Único.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1. Frequentemente.	2. Raramente.	3. Não participa.
2. Participa da avaliação das estratégias adotadas pelo município para identificar, mapear as famílias mais pobres, especialmente em visitas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Participa das estratégias de divulgação das ações de cadastramento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Participa da identificação de situações que impedem o cadastramento das famílias junto ao órgão gestor.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Participa da avaliações sobre as condições dos formulários e se estão em boas condições de uso e arquivados pelo prazo mínimo de 5 anos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Participa da verificação de quantidades de famílias cadastradas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Participa das estratégias de avaliação cadastral realizada pelo município.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Você Conhece os critérios de inclusão das famílias no Cadúnico? *

- 1. Sim
- 2. Não

18. Você Conhece os critérios de inclusão das famílias no Bolsa Família? *

- 1. Sim
- 2. Não

19. Na sua opinião quais são as principais dificuldades percebidas na atuação na ICS? *

Permite mais de uma resposta.

- 1. Pouca articulação da ICS com as outras áreas.
- 2. Excesso de atribuições da ICS.

- 3. Falta de informações sobre as funções da ICS no Programa.
- 4. Falta de autonomia do Conselho para deliberar.
- 5. Falta de apoio técnico do Órgão Gestor.
- 6. Baixa infraestrutura física para a ICS.
- 7. Falta de informações sobre as famílias beneficiárias e cadastradas no Bolsa Família.
- 8. Desinteresse dos Conselheiros em participar das ações relativas ao Bolsa Família.
- 9. Falta de conhecimento dos Conselheiros sobre o Programa.
- 10. Não percebo dificuldades.
-

20. Na sua opinião quais são as duas principais dificuldades percebidas na atuação na ICS?*
Permite duas respostas.

- 1. Pouca articulação da ICS com as outras áreas.
- 2. Excesso de atribuições da ICS.
- 3. Falta de informações sobre as funções da ICS no Programa.
- 4. Falta de autonomia do Conselho para deliberar.
- 5. Falta de apoio técnico do Órgão Gestor.
- 6. Baixa infraestrutura física para a ICS.
- 7. Falta de informações sobre as famílias beneficiárias e cadastradas no Bolsa Família.
- 8. Desinteresse dos Conselheiros em participar das ações relativas ao Bolsa Família.
- 9. Falta de conhecimento dos Conselheiros sobre o Programa.
- 10. Não percebo dificuldades.

ANEXO 3

PERFIL DO (A) GESTOR (A)

1. Quanto tempo você atua como Gestor (a) do Programa?
2. Poderia dizer qual sua escolaridade?
3. Qual sua profissão?
4. Qual o cargo que você ocupa no Programa?
5. Qual o seu vínculo com a Administração pública?

Efetivo ()	Comissionado ()	Contratado ()	Outros () Qual?_____
-------------	------------------	----------------	--------------------------

CONHECIMENTOS SOBRE O PROGRAMA

6. Em sua opinião como Gestor (a), como considera seu conhecimento sobre os processos de Gestão do Bolsa Família?
7. A Coordenação do PBF está constituída em alguma legislação Municipal?
8. Utiliza o SIBEC?
9. Utiliza o Cadúnico?
10. Utiliza o SIGPBF?
11. Possui alguma dificuldade com a utilização de algum aplicativo? Qual (si)?
12. Como você avalia a autonomia do Município na atuação do PBF?
13. Existe algum tipo de limite em relação ao município e outros níveis da Federação?

RELACÃO GESTÃO E ICS

14. Em sua opinião como tem acontecido o acompanhamento do Conselho nas questões da fiscalização do Bolsa Família neste Município?
15. As informações sobre a situação das famílias beneficiárias do Programa são disponibilizadas para o Conselho? Como se dá este processo?
16. Você faz parte da ICS?
17. Todos os membros do Conselho são cadastrados no SIBEC? Caso contrário, você pode dizer por quais motivos?
18. Todos os profissionais do Bolsa Família são cadastrados no SIBEC? Caso contrário, você pode dizer por quais motivos não são?
19. Existe alguma forma de atuação da Gestão do Programa junto Conselho? Poderia descrever como isso acontece?
20. Que tipos de conflitos são existentes na relação entre de Gestão do PBF e ICS que de algum modo afetar negativamente a atuação do Programa?
21. Como você considera o formato atual de produção das informações sobre os Beneficiários do Programa a partir dos aplicativos de Gestão mantidos pelo Governo Federal?

- 22. Que tipos mudanças puderam ser percebidas por você na atuação entre Governo e Sociedade Civil com a forma atual de Gestão de benefícios?**
- 23. É realizado algum tipo de encaminhamento de demanda para a ICS? Como ocorre este processo?**
- 24. Vocês recebem retorno dos encaminhamentos? Pode relatar de que forma ele acontece?**
- 25. A ICS exerce algum tipo de deliberação sobre casos envolvendo beneficiários do PBF?**
- 26. Como você avalia o conhecimento atual dos Conselheiros quanto ao funcionamento do PBF?**
- 27. Na sua opinião a ICS tem inserido em suas pautas de reunião assuntos pertinentes ao PBF?**

Obrigado por participar da pesquisa!

Nome:

Data: Município:

Duração: