

O PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESPAÇO PRIVILEGIADO DE INSERÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL

RESUMO

A Constituição de 1988 possibilitou notáveis avanços no que se refere à democratização política no Brasil. Em decorrência disso, abriu-se espaço para a discussão do tema controle social, ou seja, a participação popular na gestão e acompanhamento das políticas sociais.

Nesse campo, destacamos a experiência das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF), formadas por representantes do poder público e da sociedade civil, e que exercem atribuições de acompanhamento, avaliação e fiscalização da implementação e execução do Programa em 5.561 municípios.

Este trabalho apresenta os resultados de um primeiro levantamento, que buscou identificar o perfil dos conselheiros das Instâncias de Controle Social. Os profissionais de Serviço Social se inserem de modo privilegiado nas ICS do Bolsa Família, e isso poderia contribuir para o fomento da participação popular nesses espaços e a conseqüente defesa dos direitos de cidadania dos grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade social.

PALAVRAS-CHAVE

Controle social, Programa Bolsa Família, Serviço Social

O PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESPAÇO PRIVILEGIADO DE INSERÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL

1. Introdução

O texto constitucional de 1988 possibilitou notáveis avanços no que se refere à democratização política e à descentralização das políticas sociais no Brasil. Em decorrência disso, abriu-se espaço para a discussão do tema Controle Social, ou seja, a incorporação da participação popular na gestão e controle das políticas sociais.

A efetivação do Controle Social nas arenas públicas de decisão política possibilita a obtenção de resultados exitosos no desempenho das ações governamentais, na medida em que a participação da sociedade civil contribui 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.

No campo do Controle Social, destacamos a experiência das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias pobres e extremamente pobres do Brasil.

As Instâncias de Controle Social (ICS), na forma de Comitês ou Conselhos, são formadas paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil e exercem atribuições de acompanhamento, avaliação e fiscalização da implementação e execução do Programa em 5.561 municípios. As Instâncias cumprem papel de acentuada relevância no tocante à visibilidade da política e ao atendimento das necessidades dos beneficiários do PBF.

O presente trabalho apresenta os resultados de um primeiro levantamento, que buscou delimitar o perfil dos conselheiros das Instâncias de Controle Social. A exposição compreende as seguintes partes: i) a questão da participação popular; ii) o Controle Social do PBF; iii) o perfil dos conselheiros das Instâncias de Controle Social; e iv) a Assistência Social no Controle Social do PBF.

Nas considerações finais, concluímos que os profissionais de Serviço Social se inserem de modo privilegiado nas ICS do PBF, o que pode contribuir para o fomento da participação popular nesses espaços e a conseqüente defesa dos direitos de cidadania dos grupos populacionais em situação de maior vulnerabilidade social.

2. A questão da participação popular

A discussão sobre a participação popular no Brasil remonta ao século XIX. Nos anos 30 e 40, a temática passou a manter estreita relação com as políticas públicas que, grosso modo, são aqui entendidas como a intervenção estatal na montagem da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento das atividades produtivas, para garantir a constante e crescente reprodução capitalista (VALLA, 1998).

A questão da participação popular é permeada por ambigüidades que expressam as diferentes acepções de utilização do termo ao longo dos tempos. A abordagem da participação popular, contudo, vai além do sindicalismo ou dos partidos políticos e engloba outras iniciativas por parte das classes populares e camadas médias da população (VALLA, 1998).

Entendemos participação popular como o processo mediante o qual diversos segmentos e instituições intervêm, de algum modo, nos processos de produção, gestão e usufruto dos bens de uma sociedade. O eixo de análise deste trabalho privilegia um determinado tipo de participação popular, a qual é exercida por meio dos conselhos.

Os conselhos são canais institucionalizados de participação da sociedade civil nas ações de formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas. Esses mecanismos possuem força legal para atuar na definição das prioridades a serem atendidas pelas políticas e na avaliação dos seus resultados.

A dualidade da participação popular expressa-se da seguinte forma: assim como ela pode ser compreendida enquanto mecanismo de legitimação das políticas do Estado, os conselhos assumem acentuada relevância por representarem, de outro modo, a aproximação das ações governamentais da comunidade a ser beneficiada pelas políticas.

Pensar em uma democracia social mais justa requer a reflexão acerca do ingresso de atores estratégicos na discussão sobre a alocação dos recursos orçamentários, assim como sobre as maneiras mais adequadas de se contemplar o público beneficiário das políticas.

É sabido que a capacidade deliberativa dos espaços de participação popular depende, sobremaneira, da abertura ao diálogo e negociação dos atores responsáveis pela execução da política. Ainda, a questão da participação popular requer a compreensão da cultura cívica brasileira, ancorada durante décadas em regimes autoritários nos quais as relações entre o Estado e a sociedade baseavam-se em uma desconfiança recíproca, cujos reflexos estão presentes na atualidade.

De fato, a reconstrução permanente da democracia participativa deve levar em conta a perda da noção de bem comum, o que ocasionou a conseqüente defesa de interesses

particulares na execução das ações governamentais. Nesse contexto, as práticas autoritárias e populistas resultaram na não priorização de problemas sociais urgentes na agenda pública. Dessa maneira, esses fatores contribuíram decisivamente para a fragilidade da cidadania, e precisam ser vislumbrados ao se discutir a participação popular.

A participação popular, especialmente em instâncias representativas, como os Conselhos, contribui para o desenvolvimento do capital social, pois aumenta a inserção dos cidadãos na arena de decisões públicas. Por sua vez, o incremento do capital social alimenta a participação da comunidade na esfera pública, pois confere visibilidade aos programas, justificando a alocação dos recursos orçamentários em determinadas ações.

3. O Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família, implementado pelo governo brasileiro em 2004, constitui uma estratégia de combate à pobreza do país e atualmente atende 11,1 milhões de famílias nos 5.564 municípios do Brasil. O Programa articula três dimensões: 1) a transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; 2) o cumprimento dos compromissos em educação e saúde pelas famílias, de forma a romper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o acesso aos direitos sociais básicos; e 3) o apoio ao desenvolvimento das capacidades das famílias, por meio dos programas complementares.

A existência da prerrogativa legal para a criação ou designação de Conselhos e Comitês para o acompanhamento do Programa representou notável avanço, visto que o Controle Social está instituído como um dos componentes do PBF.

O Controle Social do PBF é entendido como a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do PBF, visando potencializar os resultados do Programa.

O Controle Social é exercido por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), sob a forma de Comitês ou Conselhos, que devem atender às características da paridade (igual quantidade de representantes do governo e da sociedade civil) e intersetorialidade (representação das diversas áreas de atuação do governo, como Saúde, Educação e Assistência Social, por exemplo).

No contexto do PBF, o Controle Social é uma força imprescindível para o êxito das ações governamentais, na medida em que possibilita que os direitos de cidadania, ratificados na legislação, saiam da sua realidade estritamente documental e possam impulsionar a geração das mudanças necessárias para a construção de uma sociedade realmente democrática.

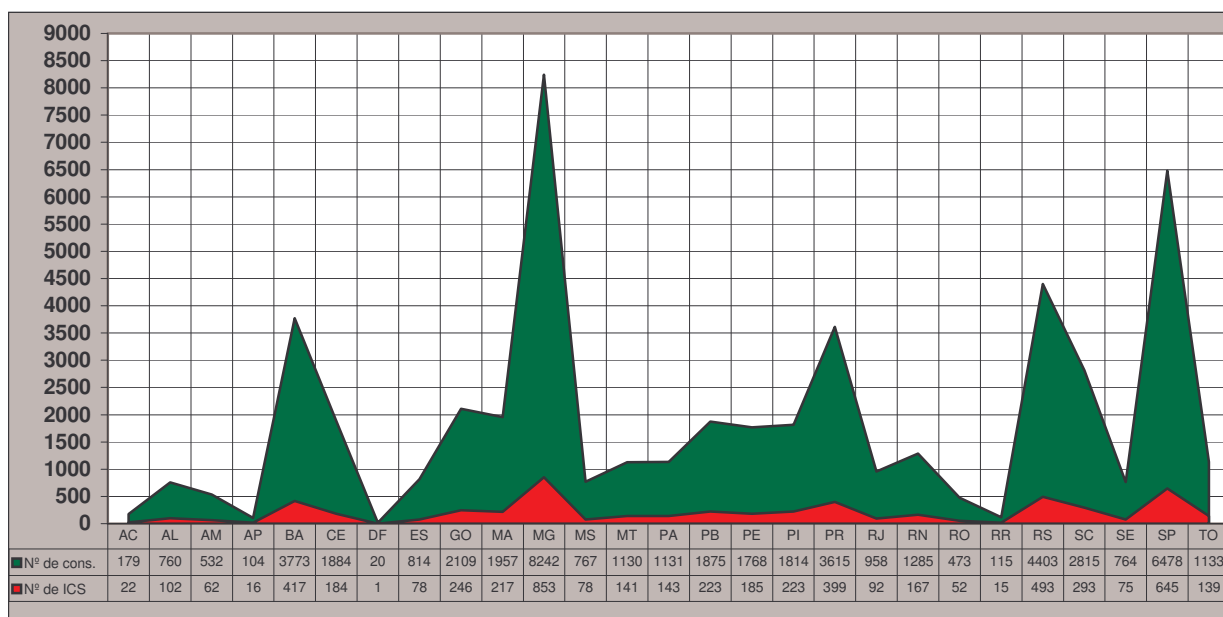
4. O perfil dos conselheiros do Controle Social do PBF

Inicialmente, destacamos que os resultados obtidos correspondem ao universo de 50.898 conselheiros, presentes em 5.561 municípios brasileiros.

Esse primeiro levantamento teve caráter exploratório e foi realizado com base nas informações disponíveis no banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (dados de Abril de 2007).

As Instâncias de Controle Social estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros e, por sua vez, a distribuição destas nos Estados corresponde ao quantitativo de municípios que compõem cada unidade da Federação. A média nacional de conselheiros nas ICS é de 9,15, média que se apresenta muito semelhante nos Estados.

Gráfico 1 – Quantitativo de conselheiros e ICS por Estado

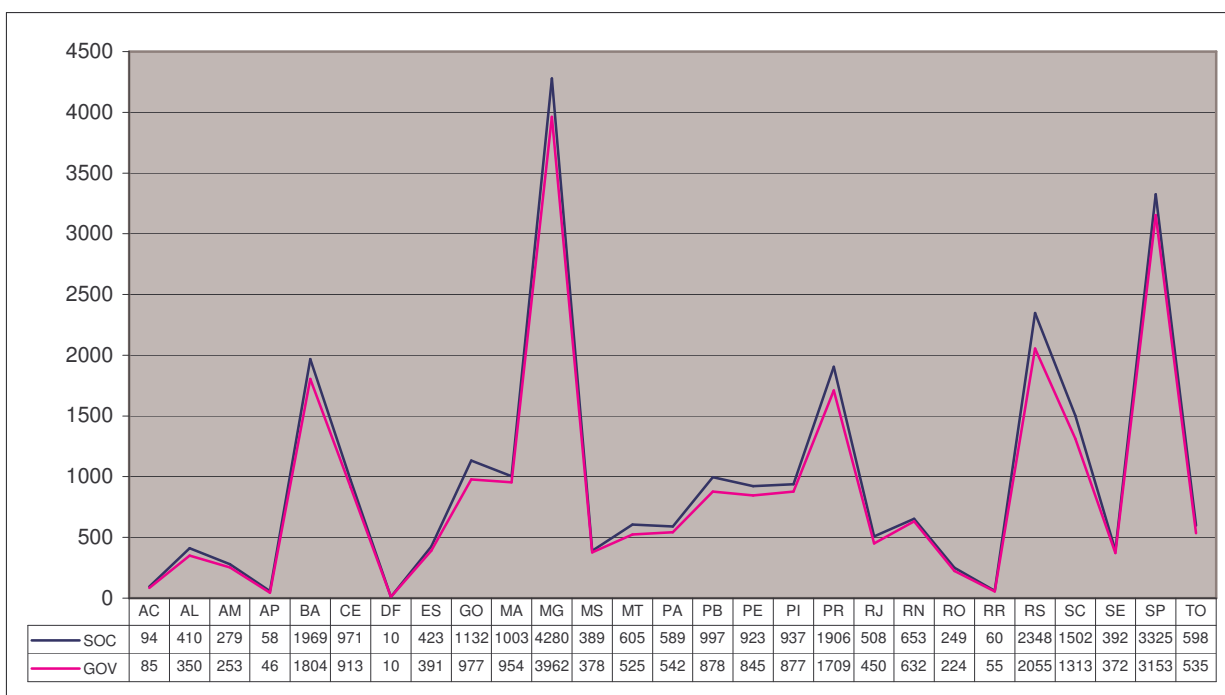


A representação dos segmentos sociedade civil e governo nas Instâncias está ilustrada no gráfico abaixo. Dos 50.898 conselheiros, 26.610 (52%) pertencem à sociedade civil e 24.288 (48%) são representantes do poder público local.

Registramos que, embora a representação paritária esteja definida na legislação que dispõe sobre o Controle Social do Programa, a sociedade civil encontra assento na ICS para além da paridade que se esperava encontrar nesses espaços.

Apenas o Distrito Federal apresenta composição paritária de representantes do governo e sociedade civil. Em todos os Estados, registra-se que a quantidade de membros da sociedade civil supera o número de integrantes do poder público na ICS, como é o caso de Minas Gerais (318 conselheiros a mais da sociedade civil que do governo), Rio Grande do Sul (293 a mais da sociedade civil) e Paraná (197 a mais da sociedade civil).

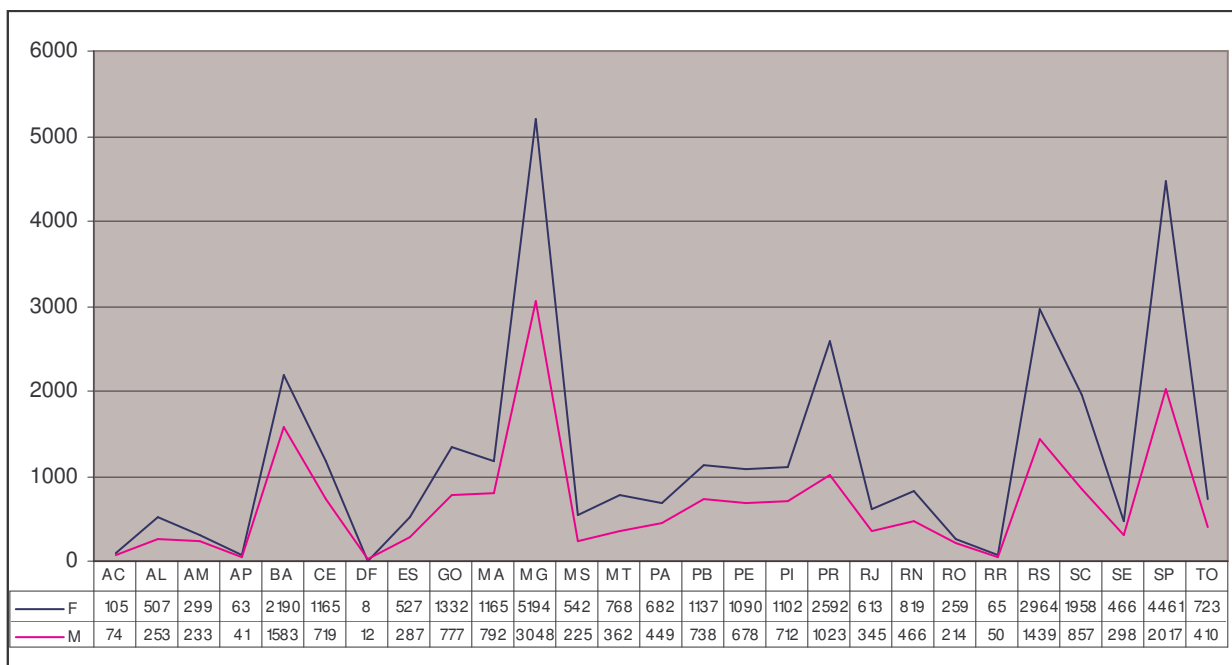
Gráfico 2 – Representação do governo e da sociedade civil nas ICS – por Estado



Para a análise da distribuição dos conselheiros por sexo, afirmamos que, do total de conselheiros, 64% são mulheres (32.796) e 36% (18.102) são homens. Os Estados do Sul apresentam maior representação feminina (maiores que a média nacional de 1,81), ao passo que os Estados do Norte apresentam menor representação de mulheres na composição das ICS. As Instâncias, em geral, possuem 81% a mais de mulheres em relação ao número de homens. A menor representação proporcional foi registrada na Região Norte (30% mais mulheres do que homens).

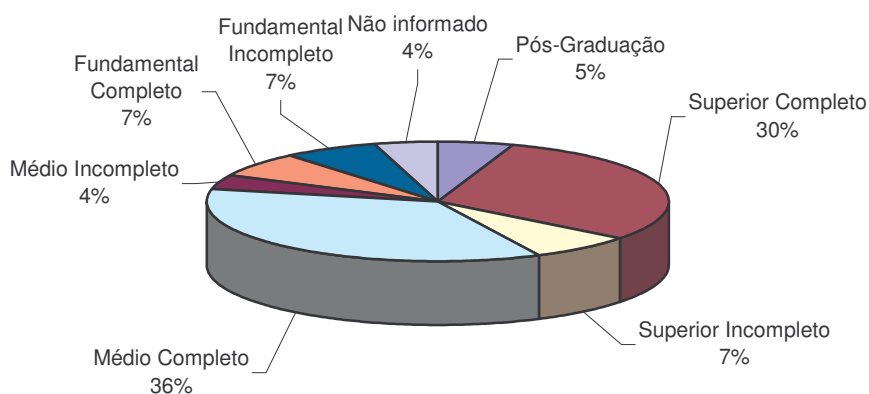
É razoável supor que a predominância de mulheres nas ICS se deu em função da inserção do Serviço Social nesses espaços, visto ser esta profissão socialmente e historicamente atribuída ao feminino.

Gráfico 3 – Distribuição dos conselheiros da ICS por sexo



No gráfico abaixo, observa-se que 78% dos conselheiros possuem escolaridade a partir do ensino médio completo, o que demonstra um nível satisfatório de instrução dos integrantes das Instâncias.

Gráfico 4 – Nível de instrução dos conselheiros das ICS



5. A Assistência Social no Controle Social do PBF

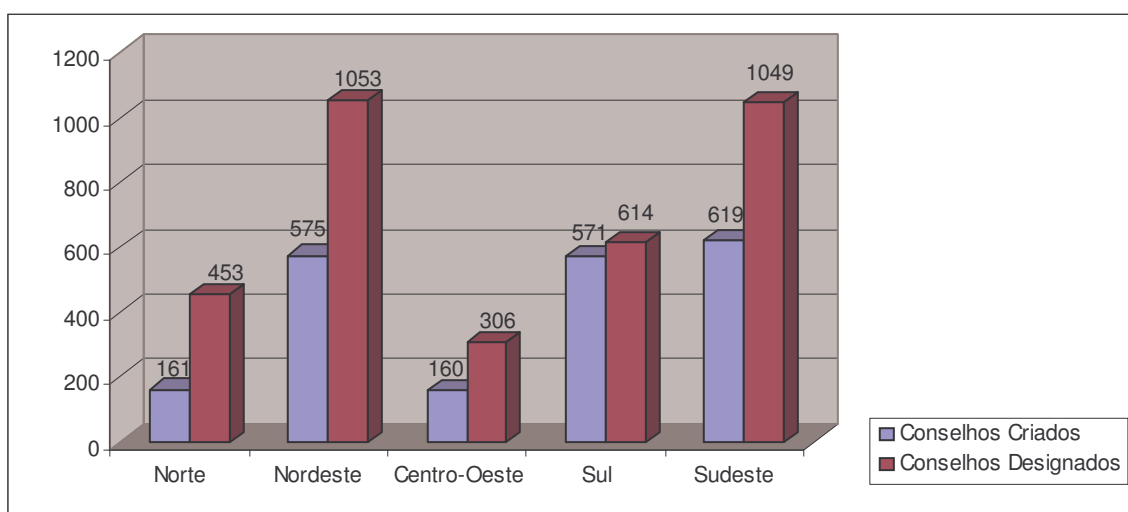
Como dissemos anteriormente, o Controle Social do PBF é exercido por Instâncias de Controle Social, materializadas sob a forma de Conselhos ou Comitês.

A criação de Instância para acompanhamento do PBF era um dos requisitos para a formalização do processo de adesão dos municípios ao Programa. Contudo, alguns municípios optaram por designar Conselho setorial existente na localidade para que estes fossem responsáveis pelo exercício das atribuições da ICS.

Os Estados que se destacaram na criação de Instâncias específicas para acompanhamento do PBF foram: Paraná (75%), seguido de Mato Grosso e Pará (ambos com 48%) e Espírito Santo (45%).

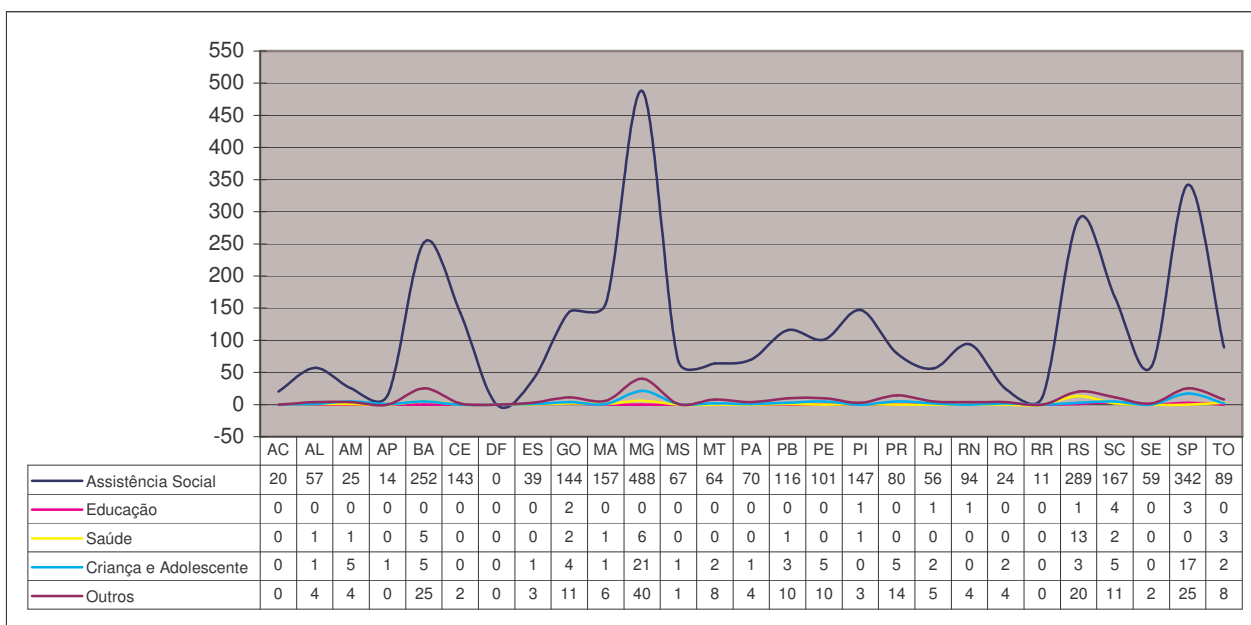
Do total de 5.561 Instâncias, 62% delas representam Conselhos ou Comitês que foram designados para o acompanhamento das ações de gestão local do PBF. Como Estados que se destacaram na designação de Instâncias, temos o Amapá (94%), Acre (91%) e Mato Grosso do Sul (88%).

Gráfico 5 – Distribuição das ICS por Conselhos Criados ou Designados



Do total de Conselhos designados, 90% são da Assistência Social. Os Estados do Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe ficaram acima dessa média. Analisado o quantitativo de 5.561 Instâncias, os Conselhos da Assistência Social correspondem a 56% desse total.

Gráfico 6 – Distribuição dos Conselhos Setoriais Designados para Acompanhamento do PBF



6. Considerações Finais

A discussão teórica inicial sobre a participação popular enfatizou a importância da existência de arenas públicas de decisão política, tendo em vista que a presença da sociedade civil nesses espaços pode contribuir para o atendimento dos interesses da coletividade.

O presente estudo examinou os dados dos integrantes de uma instância específica de participação popular, os Conselhos e Comitês do Controle Social do Programa Bolsa Família.

A partir dos dados obtidos, foi possível delimitar o perfil dos conselheiros responsáveis pelo acompanhamento das ações de gestão local do PBF: 1) em sua maioria, as mulheres compõem esses espaços de participação popular (64% dos integrantes dos Conselhos são do sexo feminino); 2) as instituições da sociedade civil têm tido assento nas Instâncias, para além da paridade esperada, o que sinaliza a ampliação da participação desse segmento representativo no acompanhamento das ações governamentais; e 3) o nível de instrução da maioria dos conselheiros é bastante satisfatório (78% possuem nível de escolaridade a partir do ensino médio completo).

A análise do perfil dos conselheiros das ICS do PBF também permitiu apreender os Conselhos e Comitês enquanto espaços de inserção dos profissionais de Serviço Social, visto que 90% dos Conselhos designados para o acompanhamento do Programa são da Assistência Social.

Posto isso, afirmamos que os profissionais de Serviço Social se inserem de modo privilegiado nas ICS do PBF e em tais espaços podem reafirmar o compromisso da categoria com a luta pela efetivação dos direitos de cidadania dos grupos historicamente excluídos do acesso a bens e serviços sociais.

O referido posicionamento coaduna com projeto societário da profissão, que tenha capacidade de incorporar na prática profissional as demandas e aspirações das classes subalternas, criando possibilidades para a afirmação de novos valores e a construção de propostas que atendam às demandas do conjunto da sociedade.

Cabe ressaltar que a realização desse projeto societário deve levar em conta a cultura cívica brasileira, assim como os traços de historicidade que permeiam a questão da participação popular no Brasil. Contudo, pensamos ser um fato relevante constatar que profissionais do Serviço Social, que têm em sua formação o compromisso com o fortalecimento da democracia e a consolidação da cidadania, compõem essas instâncias representativas e, por sua vez, podem propor mudanças necessárias para a efetivação dos direitos sociais.

Alguns desafios postos para a participação popular devem ser levados em consideração para o propósito de fortalecimento da democracia: como estimular os cidadãos a participar das decisões públicas num contexto de acentuada fragmentação e desigualdade social? Como criar um ambiente favorável ao exercício da participação popular e, conseqüentemente, fortalecer a democracia? Enfim, como fazer com que o cidadão faça parte da esfera de decisão política, imprimindo às ações governamentais o interesse da coletividade? Embora inúmeras dificuldades permeiem a questão da participação popular, não se pode perder de vista que esta não se faz sem engajamento coletivo.

A categoria, em conjunto com os demais segmentos sociais, não pode estar à parte da discussão acerca das potencialidades e do significado da participação popular nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Antes, os profissionais do Serviço Social, enquanto atores estrategicamente situados, encontram nesse espaço privilegiado de inserção profissional a possibilidade de fazer avançar o debate no campo da gestão democrática das políticas públicas.

No atual contexto histórico, marcado pela predominância da lógica financeira, aprofundamento das desigualdades sociais e privatização da esfera pública, consideramos urgente convidar a categoria para uma reflexão acerca das potencialidades e limites do exercício profissional, que deve pautar pela defesa permanente da ampliação e consolidação da cidadania.

7. Referências

- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, nov. 2003; n. 21.
- BORDENAVE, Juan E. D. *O que é participação*. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.
- LABRA, Maria Eliana & FIGUEIREDO, Jorge S. A. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, 2002; v. 7, n. 3.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Soc. Estado*, jan/abr. 2006; v. 21, n. 1.
- VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cad. Saúde Pública*, 1998; v. 14, supl. 2.