

CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA EXPERIÊNCIA DE TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE EM UM PROGRAMA PÚBLICO BRASILEIRO

RESUMO

Em um país com mais de 60 milhões de pessoas em situação de pobreza, pensar em políticas para o enfrentamento desse grave flagelo social é um desafio. Para o enfrentamento da pobreza, é fundamental entender a sua complexidade e abrir espaço para o diálogo com a sociedade civil, incorporando, desse modo, os conceitos de transversalidade e intersectorialidade na administração pública.

Este ensaio examina de que modo a transversalidade e a intersectorialidade estão presentes nos Conselhos de Controle Social do Bolsa Família, um programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias em situação de pobreza no Brasil. Os Conselhos acompanham a gestão do Bolsa Família em 5.561 municípios, cumprindo papel de acentuada relevância para o atendimento das necessidades dos beneficiários do Programa.

PALAVRAS-CHAVE

Controle social, Programa Bolsa Família, transversalidade, intersectorialidade

CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA EXPERIÊNCIA DE TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE EM UM PROGRAMA PÚBLICO BRASILEIRO

INTRODUÇÃO

Em um país com mais de 60 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza, pensar em políticas e programas para o enfrentamento dessa situação de indignidade social é uma iniciativa desafiadora. Entender a complexidade da pobreza - e sua multidimensionalidade, é um esforço necessário para a formulação das ações governamentais, intentando a resolutividade dos graves flagelos sociais da nação. Abrir espaço para o diálogo entre os atores das mais diversas áreas estatais e com a sociedade civil, na busca de soluções conjuntas para a superação da pobreza, é uma ação fundamental para o enfrentamento de uma realidade excludente, marcada pelo aprofundamento das desigualdades sociais.

Nesse contexto, para garantir a resolutividade dos complexos problemas sociais com os quais o Estado se depara, a incorporação dos conceitos de transversalidade e intersectorialidade se faz necessária na administração pública. A transversalidade, ou seja, a capacidade de perpassar diversas realidades, e a intersectorialidade - a articulação das experiências e saberes de variados setores – podem ser estratégias de suma importância para abranger a complexidade real dos problemas sociais, com vistas ao seu enfrentamento.

O presente ensaio examina de que modo a transversalidade e a intersectorialidade se fazem presentes nos Conselhos e Comitês do Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias pobres e extremamente pobres do Brasil.

O Controle Social do PBF é exercido por Conselhos, formados paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil, que realizam o acompanhamento da gestão local do Programa em 5.561 municípios. Os Conselhos cumprem papel de acentuada relevância no tocante à visibilidade do programa e ao atendimento das necessidades dos beneficiários do PBF.

Este trabalho representa uma discussão teórica inicial sobre a transversalidade e a intersectorialidade no âmbito do Controle Social do PBF, cuja exposição compreende as seguintes partes: i) um breve panorama da realidade brasileira; ii) o campo das políticas públicas e os desafios da intersectorialidade e da transversalidade; iii) a participação popular no Brasil e seus desafios; iv) o Programa Bolsa Família e o Controle Social; e v) a intersectorialidade e a transversalidade no Controle Social do Bolsa Família.

Nas considerações finais, concluímos que o Controle Social do PBF, dada as suas características de transversalidade e intersectorialidade, é uma ferramenta impulsionadora das ações do Programa Bolsa Família, na medida em que possibilita o diálogo entre os atores responsáveis pela execução das ações governamentais no município e a sociedade civil e, ainda, induz o compartilhamento de informações entre as áreas setoriais do governo, com vistas à busca de soluções conjuntas para a superação da pobreza do país.

I - Um breve panorama da realidade brasileira

Em um país com dimensão continental como o Brasil, que abriga uma população de 184.184.264ⁱ habitantes em um território de 8,5 milhões de km², os problemas sociais ganham nuances diferenciadas em cada um dos 26 Estados, 5.564 municípios e no Distrito Federal, sede do governo. As questões sociais sérias da nação, como desemprego, analfabetismo,

acesso precarizado às políticas de saúde e habitação, apenas para exemplificar, contribuem para o desenho de um retrato do país nada animador.

O Brasil está longe de ser um paraíso dos trópicos, é o que atestam alguns dados sobre a situação socioeconômica do país. Em 2005, os dados oficiais davam conta que 33,43% da população do país era considerada pobre. Do contingente populacional da nação, cerca de 60 milhões de brasileiros percebiam renda inferior a 2 salários mínimos (o equivalente a 380 dólares)ⁱⁱ.

Quanto ao aspecto da violência urbana, durante duas décadas (1980 a 2000), 2,07 milhões de pessoas morreram por causas violentas (homicídio, suicídio, acidentes e outras causas não naturais)ⁱⁱⁱ. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade por homicídios no Brasil aumentou 130%, de 11,7 para 27 por 100 mil habitantes.

Somado ao quadro social de permanente insegurança, os indicadores relacionados à educação não se mostraram nada promissores, nem para os grupos adultos da população e muito menos para os jovens. Embora alguns avanços tenham sido registrados na redução do analfabetismo entre jovens de 15 a 24 anos, em quase 75% dos Estados brasileiros as médias de anos de estudo não ultrapassam oito anos^{iv}. A análise dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)^v aponta uma diminuição significativa, com o passar dos anos, nos resultados de desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio. Em outras palavras, cada vez mais os jovens brasileiros aprendem menos na escola.

O Brasil possui 14,9 milhões de pessoas^{vi} com mais de 15 anos que não sabem ler nem escrever, isto é, cerca de 11,05% da população adulta^{vii}. Esses brasileiros, por sua vez, encontram-se distantes das escolas, quando já não a abandonaram: 40% moram na zona rural, onde o acesso à escola é mais difícil, 38% têm mais de 30 anos e 48% já freqüentaram a escola^{viii}.

A saúde pública no Brasil também não se apresenta numa situação muito confortável. Num quadro de permanente omissão do governo em um setor vital para a população, caracterizado principalmente pelos baixos investimentos nessa política pública em específico^{ix}, assiste-se ao sucateamento das instalações e equipamentos de saúde, assim como um processo de acentuada precarização dos serviços. Em 2005, a pesquisa de Assistência Médico-Sanitária do IBGE informou que o número de leitos públicos para cada 1000 habitantes era de 0,81. Os recursos humanos na saúde – médicos, odontólogos e enfermeiros – também precisavam de forte incremento: o número de médicos para cada 1000 habitantes era de 1,68. Embora alguns êxitos tenham sido registrados em políticas específicas, e quanto à redução da mortalidade infantil e aumento da esperança de vida ao nascer^x, ainda há muito a avançar.

Ressaltamos aqui que a discussão sobre a questão da saúde pública não se restringe à dicotomia entre saúde-doença. Na atualidade, entende-se que as condições de habitabilidade e saneamento básico, por exemplo, contribuem para as condições de saúde de uma população^{xi}. O gasto público com saneamento, em 2005, representou apenas 0,34% do PIB brasileiro, cujo valor total foi de 1.766.620 milhões de reais^{xii}. No referido ano, do total de domicílios particulares permanentes do País, 82,3% eram atendidos por rede geral de água, 69,7% dispunham de esgotamento sanitário adequado e 85,8% contavam com coleta de lixo. A proporção das habitações atendidas por rede coletora de esgoto aumentou continuamente, mas ainda permaneceu como o serviço que apresentava a menor cobertura entre os pesquisados. Embora os indicadores apontem uma expansão dos serviços de infra-estrutura urbana ao longo dos anos, ainda falta atender a muitas necessidades^{xiii}.

Sobre as particularidades dos grupos jovens da nação, alguns indicadores da nossa infância e adolescência mostram que o trabalho infantil é uma triste realidade no Brasil: 12,03% da população de 10 a 14 anos possui algum tipo de ocupação^{xiv}. Ressaltamos que os índices de ocupação infantil, salvo algumas exceções, vêm aumentando com o passar dos anos. De 2004 para 2005, o contingente de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados passou de 11,8% para 12,2%. O nível da ocupação passou de 1,5% para 1,8%, no grupo etário de 5 a

9 anos, de 10,1% para 10,8%, no de 10 a 14 anos e de 31,1% para 30,8%, no de 15 a 17 anos de idade^{xv}.

Além das problemáticas que acabamos de descrever, a questão da empregabilidade é um enorme desafio a ser enfrentado. O desemprego de um grande contingente populacional é preocupação recorrente nos discursos governamentais. E não é para menos: com uma taxa de desemprego de 9,31%, realmente esta questão merece especial atenção por parte do poder público^{xvi}.

Para o segmento jovem da nação, a realidade ocupacional é marcada pela falta de emprego ou a inserção precarizada no mercado de trabalho: cerca de 3,5 milhões de jovens com idades entre 16 e 24 anos estão desempregados, o que representa 45% da força de trabalho nacional. Dos empregos disponíveis para esse contingente populacional, 93% encontram-se na economia informal, de baixa remuneração, com pouca segurança e benefícios e perspectivas mínimas de crescimento profissional^{xvii}.

Nesse contexto, todas as situações aqui descritas se apresentam como verdadeiros desafios ao Poder Público, e requerem uma intervenção qualificada por parte do Estado, que seja capaz de superar as condições de indignidade social e falta de cidadania vivenciadas por grande parcela da população. É aí que ascende na presente discussão a necessidade da incorporação dos conceitos de transversalidade e intersetorialidade no campo das políticas públicas.

II – O campo das políticas públicas e os desafios da intersetorialidade e da transversalidade

Para enfrentar seus inúmeros desafios-problema, o Estado brasileiro desenvolve ações nos seus variados contextos de atuação. Entretanto, nem sempre as respostas dadas por meio das ações governamentais resultam de fato na superação dos graves flagelos sociais que assolam o país. O aparato estatal vê-se com limitada capacidade resolutive para as demandas que lhe são postas, principalmente porque as respostas dadas negligenciam que na realidade os problemas-desafios são muitos mais complexos e, para além disso, eles se revestem de um caráter multidimensional.

As políticas públicas são implementadas tradicionalmente de maneira setorializada. Os desafios postos para a educação, a saúde, a assistência social e a habitação são pensados por instituições estatais criadas especificamente para atender a esses campos de intervenção e que se encontram isoladas. Não é de se esperar que as respostas dêem conta de trazer consigo a real solução dos problemas, visto que os desafios são enfrentados sozinhos, por meio de ações limitadas e que estão baseadas em uma visão muito restrita dos problemas.

Como consequência, as demandas postas ao aparelho estatal encontram respostas fragmentadas e setorializadas, bem como toda sorte de outros problemas que concorrem para sua baixa resolutividade: o paralelismo das ações, a centralização das decisões, recursos e informações, as divergências de objetivos e funções de cada área, assim como o fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão.

Outra questão importante a ser destacada é que, em função da estratégia de dar respostas setoriais aos problemas, os cidadãos muitas vezes não sabem de quem cobrar as soluções para as questões que lhes afetam. Certamente, isso também gera a desresponsabilização do setor específico responsável pela solução do problema, mesmo que acordos e negociações compartilhadas para a resolução das demandas não tenham sido feitos. Assim, mais do que cooperar para que as mudanças necessárias sejam efetivadas, cria-se um clima competitivo, que esquece a verdadeira razão de ser do Estado – atender ao cidadão.

O esforço de determinado setor para o enfrentamento de uma questão como a fome, por exemplo, requer que outros atores também estejam engajados nessa tarefa, se considerarmos

que a pobreza não é apenas a insuficiência de renda, mas também a falta de acesso aos serviços de saúde e educação, as precárias condições habitacionais, a ausência de lazer, entre outros. De outro modo, seria ineficaz pensar em superar a pobreza apenas por meio da transferência de renda, concentrando a responsabilidade de seu enfrentamento em um setor específico, como se este trouxesse consigo a resposta-chave do problema. Ao pensarmos dessa maneira, ressignificamos os desafios da sociedade atual em um espectro ampliado e multifacetado, e qualquer ação para a superação da pobreza significa ter em vista os fatores que, de forma conjugada, concorrem para a sua manutenção e reprodução.

Algumas iniciativas estão sendo desenvolvidas pelo governo brasileiro e servem para ilustrar que é possível adotar a estratégia da intersectorialidade para o enfrentamento dos graves problemas sociais que afligem o país. A exemplo disso, citamos o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência direta de renda com condicionalidades destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. O PBF é implementado a nível federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas conta com o envolvimento de outros Ministérios, como o da Saúde e Educação. Além disso, o Programa unificou a administração e o controle dos antigos programas de transferência de renda do Governo Federal existentes no país, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação. Esta ação possibilitou uma melhoria significativa na gestão, tendo em vista a redução dos custos gerenciais e das duplicidades de pagamento dos benefícios. O PBF articula à transferência de renda outras duas dimensões, quais sejam, o cumprimento das condicionalidades pelas famílias (compromissos de educação e saúde que as famílias assumem ao receberem o benefício, como manter em dia o calendário de vacinação das crianças menores de 7 anos e garantir a frequência à escola das crianças e adolescentes em idade escolar) e o apoio ao desenvolvimento das famílias, por meio dos programas complementares ao PBF, de modo que os beneficiários consigam superar sua situação de vulnerabilidade e pobreza^{xviii}.

O enfrentamento dos muitos desafios com os quais o Estado se depara requer a compreensão de uma grande contradição que permanentemente se reproduz nas ações governamentais: as intervenções setoriais do Estado não são suficientes para dar conta dos problemas de uma realidade complexa e multidimensional. As respostas dadas pelo Estado não passam de meros paliativos e, fatalmente, não solucionam nenhum desafio.

Qualquer transformação que se queira promover na realidade social, partindo do entendimento de que a solução dos problemas está assentada numa conjugação de esforços, não em respostas exclusivas de um setor estatal específico, exige ações articuladas e conjugadas, que sejam responsáveis por potencializar as alterações necessárias para que toda uma comunidade de um determinado território se beneficie delas.

Conforme vimos, a natureza complexa dos problemas sociais requer que os programas e as políticas estatais incorporem o conceito de transversalidade, entendida aqui como a capacidade de perpassar diversas realidades, segmentos, dimensões e setores, de forma a abranger a complexidade real dos problemas.

A transversalidade é indispensável para as ações governamentais que tenham compromisso com a efetiva resolução dos problemas. Dada a complexidade das situações reais, exige-se que novas práticas sejam instituídas, superando as lógicas caducas de gestão governamental - verticalizadas, setoriais e dicotômicas -, que já se mostraram ineptas e ineficazes em suas respostas.

A visão transversal dos problemas pressupõe a escolha de formas democráticas e dialógicas nas trocas realizadas entre os atores do processo. A transversalidade permite o entendimento da realidade em seus múltiplos sentidos, na medida em que se busca a compreensão das complexidades humanas e sociais do real.

Ao lado da transversalidade, utiliza-se de forma corriqueira a idéia de intersectorialidade, cuja noção provém das ciências humanas, ao discutir os conceitos de interdisciplinaridade e

transdisciplinaridade. A primeira consiste na integração entre diferentes campos do saber para a construção do conhecimento, sendo que um determinado saber é privilegiado em detrimento de outros. Quanto à transdisciplinaridade, esta busca compreender a realidade para além de um campo de saber especializado, isto é, intenciona o entendimento da complexidade da realidade.

O conceito de intersetorialidade, no campo das políticas públicas, relaciona-se à idéia de interdisciplinaridade das ciências humanas. Podemos definir intersetorialidade, grosso modo, como a articulação de experiências e saberes com a finalidade de planejar, realizar e avaliar políticas e programas, para o alcance de resultados sinérgicos em situações complexas^{xix}. A intersetorialidade representa o diálogo entre saberes, poderes, vontades e sujeitos de setores sociais diversos para enfrentar problemas complexos.

É importante observarmos que a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, antes incomunicáveis, como saberes que podem ser somados para a obtenção de resultados exitosos nas políticas implementadas pelo Estado. Certamente, assim como na transversalidade, a abordagem intersetorial – e suas trocas possíveis – não acontecem sem resistências, contradições e restrições nos diálogos que se estabelecem entre os setores. Os processos de negociação são mais que necessários para o bom andamento das ações governamentais, e os diferentes atores sociais envolvidos no processo devem encontrar-se sensibilizados e comprometidos com a mudança.

Assim como a idéia de transversalidade vêm sendo discutida para a implementação de iniciativas governamentais, a questão da intersetorialidade também têm estado em voga. As duas alternativas representam estratégias de resolução de problemas que, de fato, vêm sendo pensadas pela administração pública.

Quanto à aplicação da idéia da intersetorialidade nas políticas públicas, esta se manifesta na medida em que o tratamento das necessidades dos cidadãos é pensado a partir da forma como estas se apresentam na realidade social. Essa postura permite a apreensão dos problemas de modo mais abrangente, visualizando seus processos e suas interconexões com os mais diferentes contextos. A ação intersetorial implica a articulação de diferentes setores que, conjuntamente, buscam a resolução dos problemas sociais e, para além disso, intentam proteger a sociedade dos processos de exclusão social. Como consequência da integração de saberes, busca-se obter resultados mais significativos e duradouros de intervenção nas problemáticas as quais se pretende dar respostas.

Para exemplificar, no mundo atual, para resolver a questão da fome, não basta somar as ações possíveis, mas promover a interação entre todas as partes envolvidas no processo de produção e reprodução da fome e, assim, conferir maior agilidade, integridade, equidade e dignidade ao cidadão em situação de exclusão social.

A ação intersetorial é um trabalho que se realiza no plano coletivo. Ela pressupõe o respeito à diversidade e particularidades de cada setor e, ainda envolve a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociar e trabalhar conflitos para o desenvolvimento das ações com maior eficiência e eficácia. Para a adoção de uma estratégia de trabalho intersetorial, faz-se imprescindível a abertura ao diálogo e o trabalho simultâneo e compartilhado entre os atores envolvidos, de modo a impulsionar as ações necessárias para se atingir os resultados esperados.

O Estado que se empenha em solucionar os grandes desafios que lhe são postos precisa redefinir se as práticas transversais e intersetoriais serão, de fato, objeto de sua atenção na condução das ações governamentais. Os ganhos dessas práticas, descritos anteriormente, acenam para o rompimento necessário das ajudas fragmentadas, setorializadas e alienadas, com vistas à conjugação de esforços sociais para que os direitos de cidadania sejam assegurados com integralidade e qualidade.

Acreditamos que, no atual cenário brasileiro, caracterizado pela exclusão significativa da maior parte da população, valer-se apenas de ações setoriais para enfrentar os graves

problemas sociais da nação não é suficiente. Faz-se necessário pensar em micro e macroestratégias de ação articuladas, integradas, transversais e intersetoriais, construídas em conjunto pelo Estado e sociedade civil. Os esforços, considerados cada um desses componentes, tornam-se mais profícuos para a resolutividade das questões sociais com as quais nos deparamos na atualidade.

No caso brasileiro, sabemos que, tradicionalmente, na implementação das políticas, poucas vezes os temas são tratados de forma transversal e se busca estabelecer o diálogo entre os diferentes setores envolvidos na promoção das ações governamentais. Destarte a necessidade de empreender uma discussão mais aprofundada sobre a transversalidade e a intersectorialidade nas políticas, não como mera utopia ou elocubração teórica, algumas experiências brasileiras vêm se destacando nesse campo^{xx} e mostram que, aos poucos, com dificuldades - e lições aprendidas -, a intersectorialidade e a transversalidade são formas de gestão possíveis e eficientes em termos da promoção do desenvolvimento social e econômico do país.

III - A participação popular no Brasil e seus desafios

O texto constitucional brasileiro 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 participação popular é entendida como o processo mediante o qual diversos segmentos e instituições intervêm nos processos de produção, gestão e usufruto dos bens de uma sociedade.

É importante salientarmos que a participação não é um fim em si mesmo. Ela é estratégica para a construção de uma democracia que efetivamente represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de reconhecimento das diferenças. A participação também é fundamental para a universalização dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, assim como para a promoção do desenvolvimento de um país.

Porém, a participação popular reveste-se de um caráter dual: assim como ela pode ser compreendida enquanto mecanismo de legitimação das políticas do Estado, os espaços de participação popular assumem acentuada relevância por representarem, de outro modo, a aproximação das ações governamentais da comunidade a ser beneficiada pelas políticas.

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.

Nessa perspectiva, 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.

Não se pode perder de vista que a concretização de processos de participação popular, no caso do Brasil, requer a compreensão da cultura cívica do país, ancorada durante décadas em regimes autoritários nos quais as relações entre o Estado e a sociedade baseavam-se em uma desconfiança recíproca, cujos reflexos ainda se fazem presentes na atualidade^{xxi}.

De fato, a reconstrução permanente da democracia participativa deve levar em conta a perda da noção de bem comum, 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.

Levantamento da Rede Interamericana para a Democracia revelou, em estudo do ano de 2004, os índices de participação de alguns países: Chile 15%, República Dominicana 16%, Argentina 11%, Peru 13%, México e Costa Rica 11%. Por último, aparecia o Brasil, com a média mais baixa de participação, em torno de 9%. Dentre os motivos para os baixos níveis de participação, alegava-se principalmente a falta de tempo, a ausência de interesse, a desinformação e a pouca credibilidade em tais processos.

Embora tenhamos registrado os baixos índices de participação do país, alguns dados oficiais dão conta da ampliação dos espaços de participação popular no Brasil^{xxii}, um forte indicativo das potencialidades desse campo, principalmente se houver o compromisso desses atores estratégicos com as causas que advogam – e em prol do bem comum. Para ilustrar melhor, no Brasil, em 2001, existiam cerca de 27 mil conselhos de âmbito municipal, abrangendo 99% das localidades brasileiras – uma média de 4,9 conselhos por município. Na área da Saúde, nos 26 Estados e no Distrito Federal, eram mais de 6 mil conselhos, que contavam com a participação de mais de 100 mil pessoas. Na área da Criança e do Adolescente, registrou-se no país a existência de 4,2 mil Conselhos Tutelares. Ainda, o Brasil contava com mais de 1.000 Conselhos na área de desenvolvimento rural; mais de 140 prefeituras municipais já haviam implantado o orçamento participativo; mais de 270 mil organizações formavam o chamado Terceiro Setor no país, entre fundações, associações e Organizações Não-Governamentais; e as redes, fóruns e articulações de políticas públicas passaram a existir com acentuada relevância no Brasil.

Com a devida ressalva acerca das potencialidades da participação popular no país, não podemos negligenciar que alguns desafios ainda estão postos e carecem de respostas e intervenções qualificadas, como, por exemplo: a ausência de capacitação técnica dos conselheiros, as dificuldades de acesso à informação (na maioria das vezes os fluxos de repasse das informações não estão bem definidos; o que pode ser bastante providencial em alguns casos) e, não menos importante, a ausência de uma infra-estrutura mínima que permita a atuação efetiva dos membros das instâncias de participação popular.

Destarte as dificuldades para a efetivação da participação popular, assinalamos um dos ganhos desse processo democrático: as instâncias representativas, como os Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família, contribuem para o desenvolvimento do capital social, pois aumentam 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 e justifica a alocação dos recursos orçamentários em determinadas ações.

IV - O Programa Bolsa Família e o Controle Social

A seguir, apresentamos brevemente as características do Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF), contudo, antes, cuidamos de expor algumas informações relevantes acerca do PBF, destacando os princípios que norteiam o Programa e como são desenvolvidas as suas ações.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades^{xxiii} destinado às famílias pobres e extremamente pobres do Brasil. O PBF, implementado pelo governo brasileiro desde 2004, constitui uma estratégia de combate à pobreza do país e atualmente atende 11,1 milhões de famílias em todos os municípios do Brasil – cerca de 44 milhões de pessoas^{xxiv}. O Programa articula três dimensões: 1) o alívio imediato

da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; 2) o cumprimento dos compromissos em educação e saúde pelas famílias, chamados de condicionalidades, objetivam o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e promover o acesso aos direitos sociais básicos; e 3) o apoio ao desenvolvimento das famílias, por meio dos programas complementares, de modo que os beneficiários do PBF consigam reduzir ou superar a sua situação de vulnerabilidade e pobreza.

O PBF parte do pressuposto de que o enfrentamento da pobreza e exclusão social deve ser um esforço conjunto das três esferas de governo: União, Estados e municípios. Na Constituição Federal de 1988, está previsto que cada um desses entes federados é dotado de competência para promover o apoio às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade, combater as desigualdades sociais e promover a equidade social. A descentralização é a base que fundamenta diversas políticas e programas públicos nacionais, como o PBF, e acena para a possibilidade de gerir um relacionamento diferenciado entre os entes federados, a partir do compartilhamento das responsabilidades governamentais.

Com base nesse entendimento, o Programa é gerenciado, a nível federal, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os Estados e municípios, por sua vez, são parceiros na gestão do PBF, de forma transversal e intersetorial, e participam da implementação e do monitoramento do Programa nos seus níveis de atuação.

Efetivamente, o Programa se concretiza na esfera municipal. Para o desenvolvimento do Bolsa Família em cada localidade brasileira, foram instituídos gestores, pessoas responsáveis pela implementação do PBF nos municípios. Além dos gestores, outros atores também faziam parte do processo de implementação do Programa: as Instâncias de Controle Social (ICS).

O PBF é executado no âmbito municipal através do desdobramento e gerenciamento de componentes básicos para o resultado efetivo de suas ações. Os componentes do PBF executados pelo gestor municipal do PBF são: gerenciamento do Cadastro Único dos programas sociais; manutenção dos benefícios do Bolsa Família no município; acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias; e identificação e desenvolvimento de ações e programas complementares ao PBF.

Para que as famílias dos municípios possam receber o benefício do PBF, é preciso que sejam caracterizadas como pobres e extremamente pobres. O critério da renda é determinante para o ingresso das famílias no Programa e, assim sendo, foram adotadas as seguintes mensurações: as famílias extremamente pobres são aquelas com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00 (cerca de 30 dólares); as famílias pobres são aquelas com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa (entre 30,01 e 60 dólares). Para que as famílias façam parte do Programa, os municípios têm de proceder à sua identificação e inserir as suas informações socioeconômicas no Cadastro Único dos Programas Sociais^{xxv}, possibilitando assim a posterior seleção das famílias para o Bolsa Família. Depois de selecionadas, de acordo com a renda e com o número de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, as famílias em situação de pobreza passam a receber por mês benefícios de até R\$ 45,00 (cerca de 23 dólares), e as famílias em situação de extrema pobreza, até R\$ 95,00 (cerca de 48 dólares).

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

O Controle Social, exercido por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), na forma de Comitês ou Conselhos, é entendido como a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do PBF, visando potencializar os seus resultados.

As ICS devem atender às características de paridade (igual quantidade de representantes do governo e da sociedade civil), intersetorialidade (representação das diversas

áreas de atuação do governo, como Saúde, Educação e Assistência Social, por exemplo) e representatividade (participação das instituições e órgãos locais nas ICS).

As Instâncias cumprem o papel de acompanhar as ações de cada um dos componentes do PBF. Em linhas gerais, os conselheiros das ICS possuem as seguintes atribuições: a) garantir que as famílias mais pobres do município (inclusive as populações indígenas e quilombolas) sejam identificadas e tenham suas informações socioeconômicas inseridas no Cadastro Único, para posterior seleção para o Programa Bolsa Família; b) acompanhar a lista das famílias beneficiadas pelo PBF, identificando e encaminhando ao poder local as irregularidades^{xxvi}; c) acompanhar a situação dos benefícios das famílias^{xxvii}; d) acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias e a oferta dos serviços de saúde e educação pelo poder local^{xxviii}; e) acompanhar e estimular a oferta de outros programas, complementares ao PBF, para o desenvolvimento e emancipação das famílias^{xxix}; f) estimular a participação da comunidade nas ações do PBF; e g) fiscalizar as atividades do PBF, em conjunto com os órgãos de fiscalização do Governo^{xxx}.

As Instâncias de Controle Social estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros^{xxxi} 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 (vide Gráfico 1).

50.898 conselheiros compõem as Instâncias de Controle Social do PBF. Desse total, 26.610 (52%) pertencem à sociedade civil e 24.288 (48%) são do governo local^{xxxii}. Apenas o Distrito Federal, sede do governo, apresenta composição paritária de representantes do governo e sociedade civil (vide Gráfico 2). 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).

Quanto à 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).

Observamos que 78% dos conselheiros possuem escolaridade a partir do ensino médio completo, o que demonstra um nível satisfatório de instrução dos integrantes das Instâncias (vide Gráfico 3).

Como dissemos anteriormente, a criação ou designação de Instância para o acompanhamento do PBF era um dos requisitos para a implementação do Programa em cada localidade brasileira. Após a finalização do processo de adesão dos municípios ao PBF, foi possível identificar que a maioria optou por designar Conselho setorial existente na localidade para que este ficasse responsável pelo exercício das atribuições do Controle Social do Programa.

Do total de 5.561 Instâncias, 3.475 (62%) representam Conselhos ou Comitês que foram designados para o acompanhamento das ações de gestão local do PBF, ao passo que 2.086 (38%) foram criados para atender a essa finalidade. Dentre os Conselhos designados, 3.115 (90%) pertencem à Assistência Social. Alguns outros conselhos setoriais do governo, como os Conselhos de Saúde, Educação, Criança e Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional, também foram designados para desempenhar as atribuições reservadas às ICS do PBF (vide Tabela).

Em suma, as Instâncias de Controle Social do PBF apresentam o seguinte perfil: i) em sua maioria, as mulheres compõem esses espaços de participação; ii) 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 iii) o nível de instrução da maioria dos conselheiros é bastante satisfatório.

A par das informações sobre o PBF e sua instância de participação popular, iremos abordar os componentes de transversalidade e intersetorialidade do Controle Social do Programa.

V – Intersectorialidade e transversalidade no Controle Social do Bolsa Família

Em um outro momento do texto, abordamos as dificuldades de implementação das propostas relacionadas à transversalidade e intersectorialidade no campo das políticas e programas públicos. Sabemos que estas, contudo, trazem inúmeros ganhos para o desenvolvimento social e econômico do país, caso efetivamente estejamos empenhados na solução dos problemas sociais.

Os ganhos não se referem apenas ao êxito das ações governamentais – numa lógica de reforço populista dos discursos -, mas principalmente à promoção de medidas estratégicas de enfrentamento dos muitos desafios sociais postos ao Estado brasileiro, e que concretamente possam ser traduzidas na melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros em situação de indignidade social.

No contexto do PBF, o Controle Social é uma força propulsora para o melhor desempenho do Programa, na medida em que a participação social contribui para a reafirmação dos direitos de cidadania dos grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Seja identificando as famílias em condições de pobreza que ainda não foram cadastradas ou contempladas pelo benefício, seja acompanhando o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, as Instâncias de Controle Social assumem papel de suma relevância em todos os componentes do Programa Bolsa Família, conforme veremos a seguir.

Quanto ao cadastramento das famílias, as ICS têm a função de garantir que as famílias mais pobres do município, especialmente as populações tradicionais e em situações específicas de vulnerabilidade – como os indígenas e os quilombolas -, sejam identificadas e tenham suas informações socioeconômicas inseridas em uma base nacional de dados, o Cadastro Único. Ainda, as Instâncias contribuem para que as informações cadastrais reflitam a realidade do município, na medida em que os dados do Cadastro auxiliam a formulação de políticas e programas públicos.

As ICS também possuem como atribuição acompanhar a gestão dos benefícios do Programa na localidade na qual atuam. Nesse sentido, as Instâncias podem atuar no acompanhamento da lista das famílias beneficiadas pelo PBF, identificando se as famílias cadastradas, caracterizadas como vulneráveis e com perfil para serem atendidas pelo PBF, foram beneficiadas, e identificando aquelas que não atendiam aos critérios para fazerem parte do Programa, mas que estejam recebendo o benefício, para que o gestor tome as devidas providências para o cancelamento dos benefícios indevidos. Outro papel importante é o acompanhamento da manutenção dos benefícios das famílias, visto que, em decorrência de descumprimento das condicionalidades ou outras situações, estes podem vir a ser bloqueados, suspensos ou cancelados.

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades pelas famílias, o Controle Social atua de forma propositiva, ao identificar se o município têm cumprido o seu papel de garantir a oferta dos serviços de saúde e educação para que os beneficiários não possam ser de algum modo prejudicados em razão da omissão do poder local. No desempenho dessa atribuição, os conselheiros podem se articular com conselhos setoriais existentes na localidade com vistas a assegurar às famílias o exercício do direito à saúde e educação. À medida que acompanham se o cumprimento das condicionalidades vêm sendo realizado pelos beneficiários, a Instância

contribui para o aperfeiçoamento da Rede de Proteção Social do município. Mais do que penalizar as famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades, é preciso identificar os motivos que levaram ao descumprimento destas, tendo em vista que o PBF desenvolve ações para grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, a ICS têm papel de suma importância, visto que estimulam o poder público a verificar as razões do descumprimento e de fato atuar na resolução dessa questão em prol da família.

No que se refere aos Programas Complementares, a terceira dimensão do Bolsa Família, é papel da ICS acompanhar e estimular a integração e a oferta de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das famílias beneficiárias do Programa. Na prática, a ICS verifica a existência de programas ofertados pelos três entes federados, União, Estados e municípios, destinados às famílias em situação de vulnerabilidade econômico-social, e estimula o poder local a estabelecer parcerias para que os beneficiários do PBF sejam contemplados por essas ações. Essa articulação pode ser feita com programas de alfabetização, habitação, saneamento, qualificação profissional, geração de trabalho e renda, micro-crédito, inclusão digital, entre outros. Além disso, podem ser estabelecidas parcerias com instituições da sociedade civil, como as Organizações Não-Governamentais, por exemplo.

O Controle Social têm papel importante no tocante à fiscalização, monitoramento e avaliação do Programa, tendo em vista que fiscalizam as atividades do PBF em articulação com os fluxos, procedimentos, instrumentos e metodologias de fiscalização dos órgãos de controle estatais. Participam desse monitoramento órgãos externos, como o Ministério Público Federal e Estadual, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, e internos, instituídos dentro da própria estrutura da Secretaria responsável pelo gerenciamento do PBF a nível federal.

No campo da participação social, as Instâncias podem estimular a participação comunitária no acompanhamento das ações do Programa, por meio da divulgação de informações que sejam de interesse da comunidade. Assim, o Controle Social consegue se apropriar das principais necessidades identificadas pela comunidade e quais as melhores estratégias, apontadas pela população, para a solução dos seus problemas. Esse ciclo virtuoso, sem dúvida, alimenta a participação popular nessa instância representativa dos interesses da coletividade, fortalece o Controle Social do Programa e impulsiona o desenvolvimento de ações que efetivamente produzam impactos positivos na sociedade.

Como vimos, destarte o ideário que confere ao Controle Social somente a noção comum de fiscalização, no PBF a atuação das Instâncias não se restringe ao exercício desse papel; antes, suas atribuições contemplam a gestão do Programa como um todo. Acreditamos que isso favorece o próprio Controle Social, porque os conselheiros não dominam somente um tipo específico de conhecimento sobre o Programa, mas passam a ter uma noção ampliada das ações desenvolvidas a nível local.

Sendo assim, a atuação transversal do Controle Social em cada um dos componentes do Bolsa Família, ao transitar por todas as ações do PBF com atribuições muito destacadas, contribui para a construção de uma cultura de fortalecimento da participação popular nas ações governamentais. A capacidade de poder pensar o Programa de forma integral, visualizando as diversas atividades desenvolvidas para a execução do PBF, possibilita a compreensão da dimensão dos problemas da realidade e os seus níveis de complexidade.

Certamente, um dos primeiros passos para a resolução dos problemas é o entendimento da realidade social e suas nuances diferenciadas para, em seguida, identificar e definir as estratégias de ação possíveis para dar conta da natureza complexa das situações sociais. As ações tornam-se mais efetivas à medida que a realidade consegue escapar a uma visão limitada e demasiado estreita dos seus problemas.

Cabe lembrar que a transversalidade também se manifesta por meio das trocas comunicativas entre os atores do processo. Só se pode conhecer de fato a realidade se as experiências/vivências forem compartilhadas. As Instâncias têm papel importante na promoção

do diálogo entre os componentes do Programa. As informações gerenciais de cada componente do Programa encontram espaço para o diálogo por meio da atuação das ICS, ou seja, ela é uma indutora da conversa entre as áreas.

Além disso, devem estar presentes nas Instâncias temas que precisam sempre estar pautados nas políticas e programas públicos, para o seu reconhecimento enquanto questões que geram processos de maior exclusão social para determinados grupos. É o caso, por exemplo, das discussões sobre gênero e etnia como temas transversais aos problemas sociais. Apenas para exemplificar, segundo esse entendimento, as condições de pobreza e vulnerabilidade se potencializam se entrecruzadas as variáveis gênero e etnia. Segundo dados do IBGE, 22,13% da população pobre é da cor branca, ao passo que 37,81% são pretos e 45,95% pardos. Ainda, o analfabetismo não atinge de forma indistinta homens e mulheres: enquanto a taxa de analfabetismo entre a população com mais de 15 anos de idade é de 7,29% para as mulheres brancas, esta é de 6,67% para os homens brancos; entre os pretos, essa taxa é de 15,05% para as mulheres e 14,22% para os homens^{xxxiii}.

Posto isso, tendo em vista que a situação de vulnerabilidade social dos grupos populacionais mantém estreita relação com o gênero e a etnia, e são potencializadas se consideradas essas variáveis, consideramos que a transversalidade desses temas devem estar em pauta na agenda pública, em específico nas ações governamentais. A necessidade do diálogo para a afirmação dessas diferenças é urgente, e possibilitaria o esclarecimento das particularidades das questões trazidas por esses grupos.

O reconhecimento das necessidades desses grupos específicos da população está contemplada em uma das atribuições das Instâncias, qual seja, a de identificar potenciais famílias beneficiárias do Bolsa Família entre as populações tradicionais - indígenas e quilombolas.

Entendemos que essa atribuição representa um esforço inicial que se empreende para a discussão de temas que “atravessam” questões sociais sérias do país. Desconsiderar os recortes de gênero e etnia nas ações governamentais contribuem para a despolitização dos discursos e a instituição de um universalismo que desqualifica as diferenças.

Quanto ao aspecto da intersectorialidade, esta pode ser identificada no Controle Social do PBF por meio da própria composição das Instâncias. As ICS podem ser compostas por representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários e beneficiários do Programa; representantes dos conselhos municipais da localidade; e profissionais atuantes nas áreas da Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar e da Criança e do Adolescente do município.

A característica de paridade na composição da ICS, justamente por esta possibilitar a participação da sociedade civil no acompanhamento das atividades de um programa público, indica a abertura ao diálogo com esse setor e o ingresso de outro ator na discussão das ações governamentais. As práticas fragmentadas e setorializadas das ações estatais seriam abandonadas em prol da adoção de estratégias que pudessem visualizar as ações empreendidas num todo, dotado de alta complexidade, e que, por isso, requerem o envolvimento com outros atores para que possam ser alcançados os resultados esperados.

Nas Instâncias, estão representadas diversas áreas de atuação do governo, como Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outras. Pelo fato de os Conselhos poderem contar com a participação de representantes de várias “pastas” governamentais, isso permite a interlocução entre as áreas e setores.

A participação dos representantes das “pastas” governamentais representa uma oportunidade de compartilhamento dos saberes específicos de cada área setorial do município. Possivelmente este seja um dos poucos momentos nos quais esses atores podem trocar informações e de fato dialogarem conjuntamente sobre os problemas da localidade. Embora saibamos que os encontros das áreas tenham como objetivo principal o acompanhamento das

atividades de um programa público específico, cria-se um espaço para o diálogo capaz de impulsionar as ações do Programa e, num horizonte ampliado, a discussão conjunta dos problemas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar da comunidade.

Outro aspecto a destacar quanto à intersetorialidade no Controle Social do PBF diz respeito ao processo de constituição das Instâncias. As ICS poderiam ser criadas especificamente para o acompanhamento do Programa ou Conselhos setoriais existentes no município poderiam ser designados para o exercício das atribuições das ICS.

Do total de Conselhos designados, muitos deles pertenciam a outras áreas que não a Assistência Social – Saúde, Educação e Criança e Adolescente -, o que permitiu uma maior integração e diálogo entre as “pastas” do governo e, conseqüentemente, a ampliação dos olhares para o enfrentamento da pobreza.

A par dos aspectos descritos, entendemos que o Controle Social do PBF, dada as suas características de transversalidade e intersetorialidade, representa uma ferramenta impulsionadora das ações do Programa Bolsa Família, na medida em que possibilita o diálogo entre os atores relevantes do município e o compartilhamento de informações entre as áreas setoriais do governo.

Alguns exemplos contribuem para ilustrar a importância do Controle Social para o êxito das ações do Programa Bolsa Família^{xxxiv}. Em São José dos Pinhais, cidade do Estado do Paraná com pouco mais de 215 mil habitantes e cerca de 6 mil beneficiários do Programa Bolsa Família, algumas atividades desenvolvidas pelo poder local contam com o envolvimento do Conselho de Assistência Social da localidade, como o acompanhamento das ações de cadastramento das famílias, validando cancelamentos de benefícios ou corrigindo irregularidades.

Na cidade de Aurora (Estado do Ceará), que possui uma população de 27.256 habitantes e aproximadamente 4 mil beneficiários do Programa Bolsa Família, a entrega dos cartões às famílias – o benefício é retirado diretamente pela pessoa, via utilização de cartão magnético – é uma atividade feita com o acompanhamento do Conselho de Controle Social da localidade. Essa atividade constitui-se em um verdadeiro evento, que conta inclusive com divulgação nas emissoras locais.

Outra iniciativa dos Conselhos de Controle Social do PBF de destaque foi a criação, por meio da solicitação do Conselho Municipal de Assistência Social ao poder executivo local, do Dia Municipal do Programa Bolsa Família na cidade de Miracema, Rio de Janeiro. O município, que possui pouco mais de 28 mil habitantes e conta com 1.614 famílias beneficiadas pelo PBF, realizou, no dia 28 de março de 2006, um grande evento que mobilizou toda a cidade, em comemoração à oficialização desta data como o Dia Municipal do PBF. Na ocasião, Prefeitura e sociedade civil organizada reuniram-se em grande mutirão e promoveram atividades às famílias beneficiárias do Programa, como palestras, oficinas, atividades de atualização cadastral e estandes para prestação de informações e serviços.

Destarte essas experiências exitosas quanto à atuação do Controle Social do PBF, não podemos deixar de mencionar, contudo, as dificuldades para a efetivação da participação popular nesses espaços. A existência de prerrogativa legal que normatiza o Controle Social no âmbito do Programa Bolsa Família não é suficiente, por si só, para a concretização da participação da sociedade civil no acompanhamento do PBF.

Podemos citar como uma barreira para a efetivação da participação popular no âmbito do Bolsa Família as relações tensas que podem se estabelecer entre gestores e Instâncias. Como dissemos, a execução local do PBF está a cargo de pessoa designada para essa função no município, denominada gestor. Nem sempre as relações entre a Instância e o gestor são livres de conflitos e tensões. Exatamente pelo fato do Controle Social ter atribuições destacadas em cada um dos componentes do Programa, isso requer da parte das Instâncias – e principalmente dos gestores do PBF nos municípios – o interesse em envolver-se num processo que envolve articulação, negociação e diálogo constante para o bom andamento do Programa.

Caso não exista esse interesse, em alguns momentos a relação entre Instâncias e gestores pode se configurar de tal modo problemática que são gerados entraves à efetivação de uma gestão cooperativa e coordenada.

Reconhecidamente, inúmeros desafios estão postos para o Controle Social do PBF e para as demais instâncias de participação popular no Brasil. Sabemos que o controle social nas políticas e programas públicos é um tema recorrente nas discussões dos movimentos sociais desde a década de 1980 – no bojo do processo de redemocratização do país -, todavia, a existência desse debate, que vêm ocorrendo há mais de duas décadas, não significa que na atualidade os canais institucionalizados de participação popular estejam em uma posição privilegiada na condução dos rumos das ações públicas, como bem demonstram as experiências práticas e a literatura acadêmica.

Como desafios à efetivação do controle social nos espaços públicos, podemos citar: 1) os esquemas burocráticos avessos à participação popular no campo das políticas e programas públicos que consideram que governar é uma atividade restrita a “especialistas” e, como conseqüência, os conselheiros encontram muitas dificuldades para acessar as informações de que precisam; 2) o surgimento de inúmeros espaços institucionais de participação e a conseqüente pulverização do controle social em vários canais pouco efetivos, o que contribui para que grande parte desses conselhos não tenham poder de fato e, como resultado disso, gera-se um desgaste da sua imagem e descrédito por parte da sociedade; e 3) a dificuldade que os movimentos sociais e populares possuem de uma real articulação de suas lutas e reivindicações^{xxxv}.

Além dos desafios conjunturais da participação popular no Brasil, o Controle Social do PBF esbarra em outras dificuldades para sua efetivação nos três níveis de governo, que, grosso modo, sinalizam para a urgente necessidade do reconhecimento desse componente fundamental para o melhor desenvolvimento do Programa.

É necessário pautar a importância do desenvolvimento de ações, pelos três níveis de governo, que fortaleçam o trabalho das Instâncias de Controle Social do PBF, a fim de dar a elas condições adequadas para o desempenho de suas atribuições. É imperativo dotar as Instâncias de uma infra-estrutura mínima, capaz de dar conta de responder às demandas postas aos conselheiros; executar estratégias de capacitação dos membros das Instâncias, de maneira a reforçar valores como a cidadania e a importância dos instrumentos de participação social, além de municiar os conselheiros com informações indispensáveis para seu trabalho; adotar estratégias para tornar a comunicação com as Instâncias mais eficientes, diminuindo as distâncias e agilizando o fluxo de informações; implementar estratégia de monitoramento para acompanhar as dificuldades, anseios e potencialidades do trabalho das Instâncias; e promover iniciativas de reconhecimento das boas práticas do Controle Social do PBF, de modo a incentivar os conselheiros no desempenho de suas atribuições.

Enfim, toda uma gama de esforços se fazem necessários para fazer valer o Controle Social do PBF. Destacamos que esse espaço de participação popular, que incorpora aspectos de transversalidade e intersetorialidade, possui um enorme potencial que merece ser explorado no âmbito do Programa e, num horizonte ampliado, evidencia que a aposta na participação popular no acompanhamento das políticas e programas públicos pode ser uma decisão acertada.

VI – Considerações Finais

A discussão teórica inicial do presente ensaio enfatizou que os desafios postos ao Estado brasileiro, como o desemprego, o analfabetismo, a violência urbana e a precariedade dos serviços de educação e saúde, para serem concretamente solucionados, requerem um

esforço de entendimento das graves questões sociais do país a partir da aplicação dos conceitos de transversalidade e intersectorialidade.

Como vimos, a natureza complexa dos problemas sociais requer que os programas e as políticas estatais incorporem o conceito de transversalidade, aqui entendida como a capacidade de perpassar diversas realidades, segmentos, dimensões e setores, de forma a abranger a complexidade real dos problemas. Essa característica é indispensável para as ações governamentais que tenham compromisso com a efetiva resolução dos problemas. Dada a complexidade das situações reais, exige-se que novas práticas sejam instituídas, superando as lógicas de gestão governamental - verticalizadas, setoriais e dicotômicas -, que já se mostraram ineficientes em suas respostas.

Do lado da transversalidade, utiliza-se de forma corriqueira a ideia de intersectorialidade, isto é, a capacidade de articular experiências, saberes, poderes, vontades e sujeitos de setores sociais diversos para enfrentar problemas complexos.

Os conceitos de transversalidade e intersectorialidade – e suas aplicações - têm estado em voga na administração pública, visto serem estas alternativas possíveis que se apresentam para a efetiva resolução dos problemas sociais.

Este trabalho examinou as características de transversalidade e intersectorialidade presentes em uma instância específica de participação popular, os Conselhos e Comitês do Controle Social do Programa Bolsa Família.

A partir da compreensão das atribuições e características do Controle Social do PBF, foram identificados os motivos pelos quais essa instância de participação popular pode ser considerada uma experiência de intersectorialidade e transversalidade no Bolsa Família: a) quanto ao aspecto da transversalidade, o próprio Controle Social, ao atuar no monitoramento das ações do PBF, transita por todos os componentes do Programa; além disso, aventamos aqui a possibilidade de serem discutidos nessa esfera de participação social temas que imprimem nuances diferenciadas à pobreza, como o gênero e a etnia, por exemplo; b) quanto ao aspecto da intersectorialidade, esta se manifesta em duas situações: i) na característica de paridade da composição das Instâncias de Controle Social (ICS), por possibilitar a participação da sociedade civil no acompanhamento das ações de um programa governamental, o que indica a abertura ao diálogo com esse ator; ii) na característica de intersectorialidade da composição das ICS, visto estarem nela representadas várias “pastas” do governo local; iii) na própria constituição das ICS, porque, quando da designação dos Conselhos existentes no município para o exercício das atribuições das Instâncias, estes pertenciam a outras áreas setoriais do governo, o que sinaliza a possibilidade de uma maior integração e diálogo entre as “pastas” e a ampliação dos olhares para o enfrentamento da pobreza.

Embora tenhamos ressaltado as dificuldades para a efetivação da participação popular no Brasil, que se refletem sobre as instâncias de representação da sociedade civil do país, entendemos que o Controle Social do PBF, dada as suas características de transversalidade e intersectorialidade, constitui-se como uma ferramenta impulsionadora das ações do Programa Bolsa Família, na medida em que possibilita o diálogo entre os atores responsáveis pela execução das ações governamentais no município e a sociedade civil e, ainda, o compartilhamento de informações entre as áreas setoriais do governo, visando a busca de soluções conjuntas para a superação da pobreza do país.

VIII – Referências Bibliográficas

AFONSO, Maria Lúcia; RODRIGUES, Cristiano dos Santos & ABADE, Flávia Lemos. O elogio da transversalidade. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, v. 1, n. 1, São João del-Rei, jun. 2006

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*; n. 21; nov. 2003.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. *Concepção de rede intersetorial*. 2001. [acessado 23 mai 2007]. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MELO, Joyce de Souza Cunha & CARVALHO, Débora Nacif de. Da gestão da intersetorialidade - o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. *In: X Congresso Internacional do CLAD, Santiago, Chile, 2005. Anais do X Congresso Internacional do Clad. Caracas: Clad, 2005.*

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck & MOTA, Nomaston Rodrigues. Relação entre descentralização e intersetorialidade. [acessado 15 mar 2007]. Disponível em: http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0202_Relacionamento%20entre%20Descentralizacao%20e%20Intersectorialidade.pdf

DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.

DEMO, Pedro. *Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira*. Campinas: Autores Associados, 2006.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, n.22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie & KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. *In: XI Concurso de Ensayos del CLAD, Caracas, Venezuela, 1997. [acessado 23 mai 2007]. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>*

LABRA, Maria Eliana & FIGUEIREDO, Jorge S. A. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 2002.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família - Guia do Gestor. Brasília, 2006.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Módulo 6 da Capacitação a Distância de Técnicos e Gestores do Programa Bolsa Família - "Programas Complementares". Brasília, maio de 2007.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Agnaldo dos Santos. Os desafios do controle social nas Políticas Públicas. 2006. [acessado 15 mar 2007]. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=134.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Soc. Estado*, v. 21, n. 1, jan/abr. 2006.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cad. Saúde Pública*, v. 14, supl. 2, 1998.

WESTPHAL, Márcia Faria & MENDES, Rosilda. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. *Revista de Administração Pública*, n. 34, p. 47-61, 2000.

Gráficos e tabela

Gráfico 1 - Quantitativo de Instâncias de Controle Social e conselheiros do PBF em cada Estado da Federação

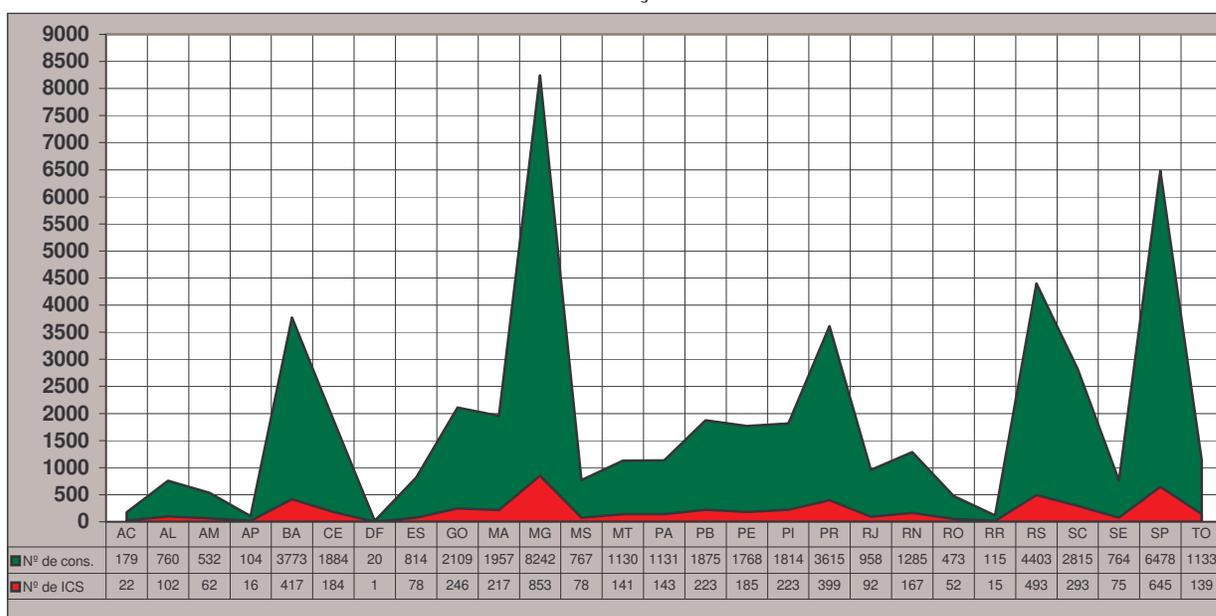


Gráfico 2 – Representação do governo e da sociedade civil nas ICS por Estado

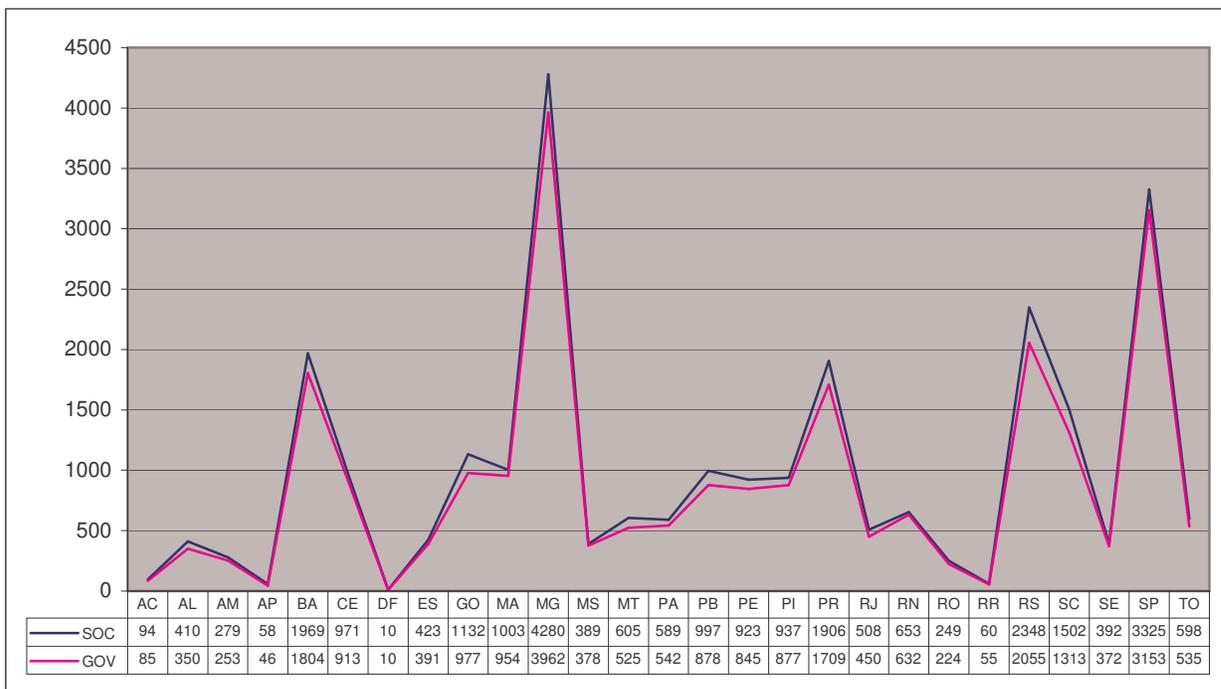


Gráfico 3 - Nível de instrução dos conselheiros das Instâncias de Controle Social do PBF

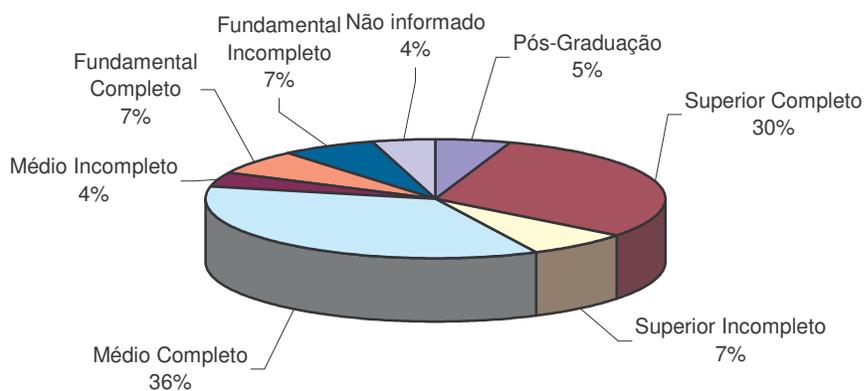


Tabela – Quantitativo das ICS do PBF criadas ou designadas, por setor/área

UF	Criados	Designados	Assistência Social	Educação	Saúde	Criança e Adolescente	Outros	Total de Conselhos
AC	2	20	20	0	0	0	0	22
AL	39	63	57	0	1	1	4	102
AM	27	35	25	0	1	5	4	62
AP	1	15	14	0	0	1	0	16
BA	130	287	252	0	5	5	25	417
CE	39	145	143	0	0	0	2	184
DF	1	0	0	0	0	0	0	1
ES	35	43	39	0	0	1	3	78
GO	83	163	144	2	2	4	11	246
MA	52	165	157	0	1	1	6	217
MG	298	555	488	0	6	21	40	853
MS	9	69	67	0	0	1	1	78
MT	67	74	64	0	0	2	8	141
PA	68	75	70	0	0	1	4	143
PB	93	130	116	0	1	3	10	223
PE	69	116	101	0	0	5	10	185
PI	71	152	147	1	1	0	3	223
PR	300	99	80	0	0	5	14	399
RJ	28	64	56	1	0	2	5	92
RN	68	99	94	1	0	0	4	167
RO	22	30	24	0	0	2	4	52
RR	4	11	11	0	0	0	0	15
RS	167	326	289	1	13	3	20	493
SC	104	189	167	4	2	5	11	293
SE	14	61	59	0	0	0	2	75
SP	258	387	342	3	0	17	25	645
TO	37	102	89	0	3	2	8	139
TOTAL	2086	3475	3115	13	36	87	224	5561

Notas

- ⁱ Dados obtidos a partir do DATASUS, sistema de informações em saúde gerenciado pelo Ministério da Saúde. Os dados representam uma compilação dos Censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das informações sobre contagem populacional, projeções e estimativas demográficas.
- ⁱⁱ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005, realizada pelo IBGE.
- ⁱⁱⁱ Pesquisa Síntese dos Indicadores Sociais, do IBGE.
- ^{iv} Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2004.
- ^v Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação, 2005.
- ^{vi} Dados do Censo Demográfico do ano 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 1992 a 1993, 1995 a 1999 e 2001 a 2004, ambos realizados pelo IBGE.
- ^{vii} Os níveis de analfabetismo acima de 5% são considerados inaceitáveis internacionalmente (UNESCO).
- ^{viii} Reportagem da Folha de São Paulo de 05 de fevereiro de 2007.
- ^{ix} Segundo dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) do Ministério da Saúde, no ano de 2005, apenas 3,69% do PIB brasileiro era destinado a gastos públicos na saúde. O gasto total *per capita* com saúde era de 358,54 reais.
- ^x Segundo dados do IBGE, a taxa de mortalidade infantil vêm decaindo ao longo dos anos. Em 1990, era de 47 por mil nascidos vivos; em 2004, foi registrada a taxa de 26,60. Quanto à esperança de vida ao nascer, esta vêm aumentando progressivamente com o passar dos anos: em 1990, era de 66, 57; já em 2004, era de 71,59.
- ^{xi} Reconhece-se no campo da saúde pública que as patologias mais comuns têm sua origem nas precárias condições de vida da população brasileira. Se estas condições forem satisfeitas, grande parte dessas patologias, as chamadas “doenças de carência”, serão eliminadas.
- ^{xii} Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005, do IBGE.
- ^{xiii} Idem.
- ^{xiv} A taxa de trabalho infantil representa o percentual da população de 10 a 14 anos de idade que possui algum tipo de ocupação.
- ^{xv} Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005, do IBGE.
- ^{xvi} Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005, do IBGE. A taxa de desemprego corresponde ao percentual da população com 10 anos e mais de idade que se encontra desocupada. Esse contingente populacional é composto por 95.982.769 milhões de habitantes.
- ^{xvii} Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Brasil.
- ^{xviii} Mais informações sobre o PBF podem ser encontradas no item IV do texto.
- ^{xix} INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, n.22, p. 102-110, 2001.
- ^{xx} A experiência do Programa “BH Cidadania”, implementada pela Prefeitura da cidade de Belo Horizonte, situada no estado brasileiro de Minas Gerais, é um exemplo de como a articulação das ações no âmbito regional pode ser extremamente profícua para o alcance dos resultados esperados. O Programa, que tinha como objetivo promover a inclusão social das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social do território, partiu da compreensão de que os investimentos financeiros das ações e os esforços empreendidos, quando tomados de forma isolada, não apresentavam os resultados desejados. Assim, passou-se a buscar a integração das ações desenvolvidas no território, a par da articulação das políticas sociais, com o intuito de conseguir uma mudança concreta na realidade de vida das famílias contempladas pelas iniciativas do governo. Embora algumas dificuldades tenham surgido no decorrer dos processos de negociação partilhada e articulação intersetorial para a consecução do Programa, o esforço da iniciativa merece destaque pelo fato de que é um forte indicativo de que ações integradas e intersetoriais podem dar certo. Para conhecer mais, sugerimos a consulta do material: CKAGNAZAROFF, I. B. ; MELO, J. S. C. ; CARVALHO, D. N. Da gestão da intersetorialidade - o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. In: X Congresso Internacional do CLAD, 2005, Santiago, Chile. Anais do X Congresso Internacional do Clad. Caracas : Clad, 2005.
- ^{xxi} Além disso, destacamos a questão da pobreza política como fator determinante para a manutenção de uma cultura cívica descompromissada com o bem comum, na qual a participação popular é constantemente relegada a plano inferior. Mais do que não possuir recursos materiais que garantam a sua sobrevivência, as pessoas são desprovidas de “ser”. Pobre político é aquele que sequer toma conhecimento que a pobreza não está naturalmente posta, mas é engendrada por uma lógica social perversa e excludente. DEMO, P. Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Autores Associados, 2006.
- ^{xxii} Dados do IBGE, 2001.
- ^{xxiii} Para que possam receber o benefício, as famílias atendidas pelo Programa assumem compromissos em educação e saúde, as chamadas “condicionalidades”: matricular e garantir a frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; manter atualizado o calendário de vacinação das crianças menores de 7 anos; no caso das gestantes, realizar o pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde; dentre outros. O cumprimento das condicionalidades traz em seu bojo a possibilidade das famílias terem acesso aos serviços sociais básicos.
- ^{xxiv} Dados sobre o Programa de abril de 2007.
- ^{xxv} O Cadastro Único é uma base de dados nacional que reúne as informações socioeconômicas das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Este banco de dados é constituído pelos seguintes grupos de

informação: (a) identificação da família e das pessoas que a compõem; (b) características familiares; (c) identificação da residência e de suas características; (d) renda da família; (e) gastos da família; e (f) informações sobre propriedades e participação em programas sociais, dentre outras. O Cadastro é um instrumento utilizado para a formulação e a gestão das ações do poder público. As informações sobre a situação do domicílio, infra-estrutura, saneamento e pavimentação, por exemplo, podem contribuir para a formulação de políticas habitacionais específicas.

^{xxxvi} Para exemplificar, citamos o recebimento indevido dos benefícios por algumas famílias – que não atendem aos critérios definidos pelo Programa – e os casos nos quais as famílias estão cadastradas, mas ainda não recebem o benefício.

^{xxxvii} Os benefícios concedidos pelo Programa podem ser bloqueados, suspensos ou cancelados, caso as famílias não cumpram as condicionalidades ou sejam verificadas outras situações de irregularidade na concessão dos benefícios.

^{xxxviii} A oferta dos serviços de saúde e educação nos municípios precisa ser acompanhada pelas ICS, para que sejam identificadas as situações em que a não disponibilização desses serviços resultou o descumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

^{xxxix} As ICS cumprem papel de acentuada relevância no tocante ao desenvolvimento da terceira dimensão do PBF, os chamados programas complementares, iniciativas capazes de possibilitar que as famílias consigam superar sua condição de pobreza e vulnerabilidade, para além da transferência direta de renda.

^{xxx} O PBF conta com o monitoramento de órgãos internos, instituídos na estrutura da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social, e externos, por meio da Rede Pública de Fiscalização, formada pelo Ministério Público Estadual e Federal, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União.

^{xxxxi} Informações disponíveis no banco de dados do Ministério do Desenvolvimento Social, mês referência abril de 2007.

^{xxxii} Registramos que, embora a representação paritária esteja definida na legislação que dispõe sobre o Controle Social do Programa, a sociedade civil encontra assento nas ICS para além da paridade que se esperava encontrar nesses espaços. Tomamos isso como algo positivo, pois indica a abertura do diálogo com a sociedade civil nesse espaço de participação popular.

^{xxxiii} Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005, realizada pelo IBGE.

^{xxxiv} Ressaltamos que as experiências descritas neste ensaio requerem uma análise mais detalhada para verificação da efetividade dos seus resultados.

^{xxxv} SANTOS, A. Os desafios do controle social nas Políticas Públicas. 2006. [acessado 15 mar 2007]. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=134