



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Brasil

Rocha, Lucélia Almeida; Siqueira, Rosangela Bujokas  
Desempenho do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família no município de Pinhão – PR  
O Social em Questão, vol. 16, núm. 30, 2013, Julho-, pp. 169-196  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264908028>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Desempenho do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família no município de Pinhão – PR

Lucélia Almeida Rocha<sup>1</sup>

Rosângela Bujokas de Siqueira<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo tem busca analisar o desempenho do controle social no Programa Bolsa Família, no município de Pinhão – PR. Neste sentido, parte da reflexão acerca da institucionalização da gestão social democrática no Brasil e dá destaque ao papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas neste processo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa (observação e estudo de atas) e quantitativa (aplicação de questionário com os conselheiros). Os resultados indicam que a formalização do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família garantiu avanços parciais na gestão deste Programa em Pinhão, mas não logrou a efetiva democratização da gestão local.

## Palavras-chave

Programa Bolsa Família; Controle social; Conselho de política.

## Performance Management Council of the Bolsa Família Program in the municipality of Pinion – PR

## Abstract

This article seeks to analyze the performance of social control in the Bolsa Família Program in the municipality of Pinion - PR. In this sense, a reflection upon the institutionalization of social democratic management in Brazil and highlights the role of Managing Councils of Public Policies in this process. This is a qualitative research (observation and study of minutes) and quantitative (questionnaires with counselors). The results indicate that the formalization of the Management Board of the Bolsa Família secured partial advances in the management of this program in Pinion, but failed the effective democratization of local management.

## Keywords

Bolsa Família Program; Social Control; Policy Council.

## Introdução

No Brasil, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram regulamentados com a Constituição Federal de 1988. Esta Constituição, ao prever o arranjo descentralizado e participativo de gestão, garantiu a sociedade civil o direito de participação das decisões políticas.

Neste sentido, os Conselhos foram regulamentados nos mais diversos setores de políticas públicas, abrangendo os diferentes níveis de governo (federal, estaduais e municipais) e se caracterizam com espaços institucionalizados, que atuam como canais para que a população possa participar das ações e decisões do Estado, através da formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas.

Esta pesquisa tem como objetivos analisar o desempenho do controle social no Programa Bolsa Família, compreender o conceito contemporâneo do controle social nas políticas públicas, estudar a experiência dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como mecanismos de controle social, e conhecer as atribuições do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, analisando seu desempenho, através da experiência do município de Pinhão – PR.

No que se refere à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, pois não se baseia apenas em critérios numéricos. Para avaliar o desempenho do conselho também foi empregada à abordagem qualitativa traz a possibilidade de conhecermos os sujeitos com os quais dialogamos (MARTINELLI, 1999).

Para tanto, foram utilizados como instrumentais de pesquisa: a pesquisa bibliográfica; a observação de reuniões do Conselho pesquisado durante os anos de 2010 e 2011 e a aplicação de questionários com os conselheiros.

Os resultados deste estudo indicam que a formalização do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família garantiu avanços parciais na gestão deste Programa em Pinhão, mas não logrou a efetiva democratização da gestão local.

## Gestão social no Brasil

Discutir o tema dos Conselhos Gestores de Política implica em compreendermos o processo de operacionalização dos direitos sociais no Brasil, que se dá através das políticas sociais. Desta forma, é importante compreender como se dá a gestão destas políticas, que envolvem o processo de mediação de conflitos e de construção de consensos durante as tomadas de decisões políticas, que a priori, se dão nos espaços dos Conselhos.

A gestão social das políticas públicas é um tema relativamente recente no cenário brasileiro, passando a ter mais relevância a partir da Constituição de 1988,

que previu legalmente a “divisão do poder”, rompendo com a centralidade das decisões ao nível federal. Esse processo foi regulamentado através da descentralização político-administrativa.

Assim, a partir do processo de descentralização, os estados e municípios adquiriram maior autonomia decisória, possibilitando formas de atuação articuladas entre as esferas de governo e aproximando os espaços de discussão das necessidades dos cidadãos, viabilizando a gestão social democrática. Desta forma, a Constituição Federal garantiu maior participação popular nas decisões de governo, em diversas áreas das políticas sociais (GOMES, 2005).

O modelo de gestão social brasileiro, viabilizado pela Constituição de 1988, foi inspirado nos preceitos do modelo *Welfare State*, ou Estado de Bem Estar Social.

Carvalho (1999) explica que, nesse modelo, a gestão era centralizada no Estado Nação, contudo, com as crises vivenciadas pelo capitalismo na década de 1970, surgem novas reivindicações nas áreas social e econômica, o que impulsionou um processo de Reforma do Estado e o processo de globalização.

Desta maneira, o Estado foi acusado de gigante e ineficiente e uma das saídas apontadas para a gestão social foi à adoção de uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, sendo desse conjunto a responsabilidade de atender as demandas sociais.

**Não é que o Estado perca a centralidade na gestão do social, ou deixe de ser o responsável na garantia da oferta de bens e serviços de direito dos cidadãos; o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade.** A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais, por uma execução em parceria e, portanto, publicizada. (CARVALHO, 1999, p. 25. Grifos da autora).

Neste sentido, pode-se dizer que o Estado passa a ter novo papel, delegando funções anteriormente exclusivas da União para os estados e municípios. É o processo de descentralização, onde o governo local passa implantar e executar as políticas públicas com maior precisão, cabendo à União articular as três esferas de governo numa gestão compartilhada, em rede, onde os programas e serviços são flexíveis, passíveis de adaptações e reformulações.

Entende-se que as políticas sociais públicas dão materialidade aos direitos sociais e, em última instância, surgem das necessidades e demandas apresentadas pelos cidadãos.

Para que as demandas da população entrem na pauta do governo faz-se necessária a atuação de agentes da sociedade civil nas ações do governo. Isso ocorre quando a gestão das políticas públicas é compartilhada entre o Estado e a sociedade civil.

A gestão social democrática só pode ocorrer se houver participação efetiva da sociedade civil, em todos os processos, contemplando formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, sendo pensadas, construídas e executadas numa ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil (PONTUAL, 2008).

No entanto, a gestão social brasileira carrega um dilema paradoxal, que tem influenciado diretamente as políticas sociais. Esse dilema se refere à promulgação da Constituição Federal de 1988, com a ampliação dos direitos sociais e com a universalização de acesso, de forma concomitante com a adoção do neoliberalismo, que prevê a redução dos gastos públicos em nome do equilíbrio fiscal (FLEURY, 2006).

Sob o prisma da Constituição de 1988, a gestão social democrática das políticas sociais públicas contribui para que haja maior transparência nas decisões políticas, considerando o direito de participação da sociedade na gestão descentralizada.

De acordo com Carvalho (1999), esse processo pode gerar maior comprometimento dos profissionais e maior controle social na verificação da eficiência nos gastos públicos e resultados efetivos, transformando a realidade social. A gestão social tem comprometimento com os interesses dos cidadãos e busca garantir por meio de políticas e programas públicos os direitos de cidadania.

Segundo Wilhelm (1999), a gestão refere-se a aquilo que interessa ao público, assim a gestão deve ser democrática, baseada na maioria, contando com múltiplos representantes. A gestão social baseia-se nas parcerias de entidades de diversas naturezas, não hierarquizadas, construindo assim uma rede. Essa rede favorece o trânsito de informações, de debates e de construção de consensos.

Já no enfoque neoliberal, a gestão social tem favorecido as relações de parceria, transferindo para a sociedade civil atribuições de âmbito estatal. A emergência do terceiro setor é um canal de incentivo à participação da sociedade civil na execução das ações. A atuação do terceiro setor visa suprir as demandas não atendidas pelo Estado, sendo ele concebido como desqualificado para a realização de políticas sociais públicas efetivas. (LOPES, 2004).

Nessa perspectiva, o Estado tem a função de regulamentar do “exercício de administrar e dirigir, mas se exime progressivamente da provisão social, de garantir o acesso do cidadão comum a benefícios e serviços de natureza pública” (LO-

PES, 2004, p. 59). O modelo neoliberal minimiza o poder do Estado, prejudicando a efetivação dos direitos. Neste modelo, as políticas sociais são fragmentadas e focalizadas, descaracterizando o preceito da universalidade. Isso ficou evidente com as privatizações das políticas sociais, transferindo para sociedade civil a responsabilidade do Estado. (CASTRO, 2001).

Diante deste cenário contraditório, é preciso reafirmar o sentido da gestão social enquanto um mecanismo de discussão das demandas sociais e de viabilização de consensos e de aprimoramento das políticas sociais públicas. Para isso, é importante fomentar espaços de participação popular, que agreguem uma diversidade de atores nos debates políticos e na formulação de agendas para as políticas sociais. É neste sentido que a experiência dos Conselhos Gestores de Política ganha relevância. É disso que trata o item 2.

### **Conselhos gestores de políticas públicas e a democratização da gestão social brasileira**

Em decorrência das diretrizes propostas pela Constituição Federal de 1988, que prevê no âmbito da gestão social a participação da sociedade civil, as legislações ordinárias, que detalham as políticas sociais setoriais, como a assistência social, saúde, educação, entre outras, passaram a prever arranjos participativos formais. Nesta proposta, ganharam destaque os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

No Brasil, onde tradicionalmente o Estado exerceu controle sobre a sociedade civil, os Conselhos inovaram a forma de gestão, através dos Conselhos, a sociedade civil passou a controlar as ações estatais, via fiscalização e avaliação das políticas sociais públicas. Com isso, se regulamenta no país outra noção de controle social, pautado em um viés democrático (SOUZA, 2006).

O viés democrático presente nos Conselhos expressa o processo de luta e contestação dos Movimentos Sociais pela democratização do Estado brasileiro, onde a própria sociedade civil passou a reivindicar outra forma de se exercer o controle social, de maneira que a sociedade pudesse fiscalizar o Estado. Assim, de acordo com Lubambo:

[...]A Constituição de 1988 regulamentou a participação popular como elemento no processo político do País. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomas-

sem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais. A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil [...]. (LUBAMBO, 2002. p. 2).

Este novo sentido dado ao controle social, como forma de exercer a cidadania, através da participação dos cidadãos na gestão das ações públicas, fiscalizando e monitorando as ações estatais. Aqui o controle social se torna um mecanismo de grande relevância na prevenção da corrupção e no fortalecimento da cidadania (CGU, 2008). Assim, “o termo controle social está intrinsecamente ligado à forma de participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas” (SOUZA, 2006, p 167).

No entanto, dentro do sistema capitalista e sob a ótica do neoliberalismo, essa forma de controle social enfrenta inúmeros desafios. Segundo Calvi (2008, p. 13), “este controle social é o típico controle social do sistema capitalista. Ele é o controle social do capital sobre a sociedade, que procurou (e ainda procura) assegurar a manutenção ampliada do capital em detrimento do trabalho”. Esse tipo de controle se efetiva por meio do próprio Estado, onde o capital controla a classe trabalhadora (CALVI, 2008).

Diante desta reflexão, o controle social exercido pelos Conselhos é permeado pelas contradições do sistema capitalista, assim, se de um lado ele visa garantir a democratização da gestão social, sob a ótica do capital ele também pode favorecer a manipulação política e a participação da sociedade na execução das ações, substituindo o papel do Estado.

Para Pinheiro (2006), os Conselhos podem ser definidos como espaços institucionalizados de participação da sociedade civil na formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas realizadas pelo Estado. São espaços onde é possível vivenciar a democracia, através da união de esforços entre a sociedade civil organizada e o Estado.

Os conselhos são espaços institucionais inéditos. Eles são conquistas dos movimentos sociais na década de 1980. Eles são importantes novidades nas políticas sociais, principalmente Pós-Constituinte de 1988, por se constituírem como um dos instrumentos com papel de mediação na relação entre Estado e sociedade ci-

vil e como mecanismos de expressão, representação e participação da população no controle social “democrático” (CALVI, p.16, 2008).

De acordo com a legislação brasileira, os Conselhos são órgãos colegiados, de caráter permanente, podem ser consultivos ou deliberativos. Entre as atribuições dos Conselhos está a formulação, supervisão e avaliação das políticas sociais de sua abrangência, visando à garantia de direitos, nas esferas federal, estaduais e municipais (TEIXEIRA, 2002).

Os Conselhos de políticas sociais públicas de assistência social, saúde e educação – possuem caráter deliberativo e paritário. A grande novidade destes Conselhos se refere à garantia formal da participação dos usuários nas ações e nos serviços sociais públicos, sujeitos estes que, tradicionalmente, estiveram excluídos dos processos de decisão política no Brasil (TATAGIBA, 2002).

No que se refere aos desafios vivenciados pelos Conselhos de Política, Tatagiba (2005, p. 209) explica que “os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes”. Relações tradicionais de poder, como o autoritarismo e o clientelismo<sup>3</sup> ainda encontram eco dentro dos conselhos.

Tatagiba (2002) aponta diversos desafios aos Conselhos, como a presença de interesses diversificados o que dificulta construção de consensos; a precária formação dos conselheiros, especialmente do segmento da sociedade civil; o controle da pauta por parte dos representantes governamentais. Desta ainda, muita resistência do poder público, em partilhar o poder de decisão, os governos resistem às novas formas de controle e participação da sociedade nos processos deliberativos. Desta forma, os Conselhos passam a ter papel subsidiário. Tatagiba, (2002) ilustra essa relação quando expõe que a atuação dos conselhos municipais tem se voltado mais para a organização de sua estrutura interna do que para elaboração e definição de diretrizes das políticas sociais públicas de suas áreas de abrangência.

Contudo, é importante frisar que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços que contribuem diretamente para a construção de uma nova cultura política, onde a democracia prevaleça frente à divergência de interesses. Também são espaços de aprendizagem e de vivência democrática, onde se procuram estratégias de diálogo entre Estado e sociedade civil, a fim de democratizar a gestão das políticas sociais públicas. Neste sentido, os Conselhos têm a possibilidade de fortalecer a gestão social democrática.



## A gestão descentralizada e participativa da política de assistência social no Brasil

No Brasil, o Programa Bolsa Família tornou-se, recentemente, objeto de visibilidade pública como uma das estratégias de distribuição de renda, almejando atender o grave quadro de pobreza em que se encontra grande parcela da população brasileira. Este Programa é parte da Política Brasileira de Assistência Social.

A Política de Assistência Social consagrou-se como direito de cidadania através da promulgação da Constituição de 1988, que previu que esta política, junto com a Saúde e com a Previdência Social, passaria a compor o sistema de Seguridade Social brasileiro.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em 1993, regulamentou-se a Lei n.º 8.742, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual tem por objetivo a proteção à família, compreendendo a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice. Visa o amparo aos carentes<sup>4</sup>, à promoção da integração ao mercado de trabalho e para as pessoas portadoras de deficiência e busca a sua integração à vida comunitária (BRASIL, 1998).

A LOAS determina que a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de uma política que provê os mínimos sociais, através de ações do poder público e da sociedade, visando à garantia do atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

Mas qual é o critério utilizado para definir o que são os mínimos sociais e as necessidades básicas? Para Pereira (2008), o termo mínimo social apresenta conotação de menor, já o termo básico expressa aquilo que é fundamental. Assim, o mínimo não é o básico. Para garantir a população o básico é imprescindível investimento de qualidade na área social, viabilizando o acesso às condições dignas de cidadania, como moradia, trabalho, lazer, saúde, educação, etc.

A LOAS está orientada pelos princípios de supremacia do atendimento às necessidades sociais, pela universalização dos direitos sociais, pelo respeito à dignidade do cidadão, sua autonomia e convivência familiar e comunitária. Prevê, ainda, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação, e a ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais (BRASIL, 1993).

Em relação às diretrizes que orientam a gestão da Assistência Social, a Lei destaca a descentralização político administrativa para os estados e municípios, mantendo um comando único das ações em cada esfera de governo (União, estados e municípios). Outro fator relevante desta política é a participação da

população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, através dos Conselhos, e a primazia da responsabilidade do Estado sobre a condução da Assistência Social.

No entanto, após dez anos de promulgação da LOAS, inúmeros eram os desafios ainda presentes na Assistência Social. O precário financiamento da política; ausência de critérios de qualidade para avaliação dos serviços; falta de normativas de orientação para delimitar o perfil da rede de atendimento; frágil participação dos usuários nos Conselhos, etc, impulsionaram a revisão da gestão desta Política. Assim, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou pela criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Esse Sistema foi criado com o objetivo de organizar a assistência social no Brasil em um sistema único, hierarquizado, descentralizado e participativo.

A criação do SUAS ocorreu em 2004, através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>5</sup> e foi detalhado em 2005, via Norma Operacional Básica NOB/SUAS<sup>6</sup>. Assim, o SUAS passou a ser implementado em 2005 como um sistema nacional que apresenta a gestão compartilhada e o cofinanciamento das ações pelos governos federal, estaduais e municipais. O principal objetivo desse Sistema é garantir o cumprimento das diretrizes das legislações pertinentes à assistência social. (BRASIL, 2011).

De acordo com a PNAS, que orienta a implementação do SUAS, a Assistência Social tem como objetivos:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

A PNAS (2004) prevê dois tipos de proteção social: a proteção social básica, que tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a proteção social especial, que se refere à modalidade de atendimento para as famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social.

Em decorrência das orientações da PNAS e da implementação do SUAS, em 2011 foi regulamentada a Lei N. 12.435, que altera alguns dispositivos da LOAS,

readequando as normativas da área de acordo com os preceitos do SUAS. A Lei N. 12.435 incluiu e ampliou os objetivos da política de assistência social; definiu de maneira detalhada o perfil das entidades de atendimento; inseriu o SUAS como mecanismo de gestão; normatizou acerca das transferências de recursos da União e dos estados para os municípios, bem como, sobre as contrapartidas dos gestores municipais; exigiu a criação efetiva de um sistema de monitoramento operado pelos gestores públicos da área; previu diferentes níveis de proteção social e dispôs sobre sua organização; detalhou a regulamentação de programas e benefícios na perspectiva do SUAS; entre outros. Esta regulamentação tornou o SUAS lei, por isso, contribuiu para a qualificação da assistência social brasileira.

A PNAS trouxe entre suas orientações novos elementos para o enfrentamento da questão social como: o foco na proteção das famílias; atendimento diferenciado conforme a necessidade; equipes especializadas e a criação de uma rede que deverá aperfeiçoar a oferta dos serviços da assistência social. Outro elemento novo é a divisão dos serviços em proteção social básica nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e proteção social especial, nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. (BRASIL, 2004).

Na realização dos trabalhos da assistência social, para a plena efetivação de sua política, ainda são encontrados outros desafios, como, por exemplo: práticas historicamente conservadoras, principalmente, na relação do Estado com a sociedade, pois o que se visualiza é uma cultura política conservadora que carrega resquícios do processo histórico, que tende a transformar as necessidades e direitos sociais em carência. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010).

De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão que vincula a Secretaria Nacional de Assistência Social, responsável pela gestão nacional desta política, estão entre as principais frentes de atuação deste ente estatal: Brasil sem Miséria; a coordenação do SUAS; a coordenação da Segurança Alimentar e Nutricional; o Programa Bolsa Família e a Avaliação e Gestão da Informação das ações da área.

Neste estudo, damos destaque ao Programa Bolsa Família, refletindo sobre sua gestão com participação da sociedade civil. Segue abaixo a discussão acerca deste Programa.

### **O programa bolsa família e o exercício do controle social democrático**

O Programa Bolsa Família (PBF) originou-se da junção de outros programas de transferência de renda que já existentes, como o Bolsa Escola, Auxílio-

-Gás, Bolsa Alimentação e outros. A integração desses programas visa atender as unidades familiares que se encontra em situação de pobreza, sob uma gestão unificada. A unificação desses programas, segundo a Lei N. 10.836/2004, que criou o PBF, visa melhorar a gestão, garantindo a efetividade do gasto social no enfrentamento da pobreza (BRASIL, 2011).

O PBF é um programa de transferência de renda com algumas condicionalidades, que beneficia famílias que vivem em situação de pobreza. Esse Programa é parte integrante de uma estratégia do governo federal denominada Fome Zero<sup>7</sup>, cujo objetivo é assegurar o direito humano à alimentação adequada, buscar a promoção da segurança alimentar e nutricional e a conquista da cidadania (BRASIL, lei 10.836, 2004).

O PBF visa o combate e a superação da fome e da pobreza, pautando-se na articulação de três dimensões essenciais:

1º Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2º Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, de Educação e de Assistência Social, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; 3º Promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que promovam a superação da situação de vulnerabilidade, pobreza e melhoria nas condições de vida dos beneficiários do Bolsa Família. São exemplos dessas ações: programas de qualificação profissional, de geração de trabalho e renda, de melhoria das condições de moradia, de alfabetização de adultos, de educação de jovens e adultos, além da tarifa social de energia elétrica, de fornecimento de registro civil e demais documentos e da isenção de taxas de concursos públicos federais. (GUIA DE ATUAÇÃO ICS, 2008. p. 15-16).

O Programa visa à garantia de direitos, a fim de minorar e até excluir a pobreza no país. Contudo, para chegar ao objetivo, é necessário que se articule a distribuição de renda com ações efetivas de geração de trabalho e renda, qualificação profissional, saúde, educação, etc. Para tanto, são necessários os programas complementares, que visam investir diretamente com as famílias, para que estas consigam superar as situações de vulnerabilidade e pobreza.

A seleção das famílias beneficiadas pelo PBF está baseada na renda declarada na realização do Cadastro Único para os Programas Sociais. Esse cadastro é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. O Cadastro Único constitui-se de uma base de informações, disponí-

veis aos governos municipais, estaduais e federais. A utilização desse cadastro pode facilitar a formulação e a implementação de políticas públicas. (MODESTO, 2010).

De acordo com o MDS, dados de 2011, o PBF atende mais de 13 milhões de famílias em todo país. Seu acesso depende da renda familiar per capita, do número e idade dos filhos. O valor disponibilizado para as famílias pode variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00 e o critério principal de acesso é a renda. As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00, por pessoa, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa podem participar do Programa, qualquer que seja a idade de seus membros.

O MDS possui um instrumento que mede a qualidade de gestão do Programa nos níveis estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice leva em conta a eficiência na gestão do programa, e as informações são utilizadas pelo Ministério para que o repasse de recursos aconteça. (CADERNO INFORMATIVO PBF-IGD, 2011).

O programa prevê a gestão descentralizada, permitindo que União, estados e municípios compartilhem os processos de tomadas de decisão do PBF, criando espaços de colaboração para o combate à pobreza e a desigualdade social de acordo com a Constituição Federal de 1988. (BRASIL, Lei 10.836, 2004).

A gestão descentralizada implica em participação da sociedade em âmbito local, exercendo o controle social democrático sobre o PBF. O controle social deste Programa se dá principalmente pela instituição de Instâncias de Controle Social (ICS), que permitem a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações na área. (BRASIL, 2010).

O objetivo principal do controle social do Programa é garantir aos cidadãos espaços para o acompanhamento do PBF, visando assegurar os interesses da sociedade civil, bem como permitir que suas demandas e necessidades sejam apresentadas ao poder público, ou seja, efetivar a gestão social democrática, conforme discutimos no item 1 deste artigo.

No nível municipal, para o acompanhamento local do PBF, a ICS pode ser um Conselho ou Comitê Gestor. Estão entre as funções deste Conselho: (1) acompanhar os beneficiários do PBF, através do Cadastro Único, da gestão de benefícios, das condicionais, etc.; (2) fiscalizar os programas complementares, garantindo o investimento e o desenvolvimento de oportunidades para as famílias usuárias; (3) avaliar a oferta dos serviços públicos do município, bem com a qualidade desses serviços, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, considerando as condições de acesso

da população; (4) apoiar o desenvolvimento de outras políticas sociais que favoreçam a emancipação e à sustentabilidade das famílias beneficiárias do PBF; (5) auxiliar na fiscalização para a apuração de eventuais denúncias do PBF no município e (6) incentivar à participação da comunidade no controle social do PBF, através do acompanhamento e fiscalização das atividades desenvolvidas. (GUIA DE ATUAÇÃO ICS, 2008).

A ICS deve ter caráter permanente, suas atividades, reuniões e audiências devem ser periódicas. Deve ter composição paritária, sendo constituída por igual quantidade de conselheiros representantes do Governo e da sociedade civil. Deve atender ao princípio da intersetorialidade, assegurando a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outros; e também deve ser autônoma, com funcionamento independente, de forma a impedir que suas ações sofram interferência de interesses particulares. (GUIA DE ATUAÇÃO ICS, 2008).

O PBF é uma ação inovadora para enfrentar a pobreza, porém, ainda encontra desafios, pois, somente a transferência de renda não garante a reversão do cenário da desigualdade social brasileira<sup>8</sup>. É necessário o comprometimento dos governantes e gestores, investimentos nas diversas áreas, possibilitado trabalho, saúde, educação, lazer, etc., para toda a população.

No que tange a discussão acerca da transferência de renda, Sitcovsky (2008) contribui para a problematização deste debate quando aponta que:

[...] Ao contrário, o quadro sumariamente delineado, não revela um transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou se preferirem, dos ricos para os pobres e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores (2008, p. 159).

Desta forma, podemos concluir que, malgrado os avanços e benefícios conquistados pelo PBF, ainda há muito que se avançar em relação às políticas públicas de enfrentamento à pobreza no país.

A partir disso, entende-se que o efetivo exercício do controle social democrático sobre o PBF pode contribuir para a discussão acerca do aprimoramento das ações de enfrentamento à pobreza. Neste sentido, este artigo busca discutir o desempenho da ICS do Programa no município de Pinhão – PR.

## **A gestão democrática do programa bolsa família no município de Pinhão – PR**

Pinhão é um município do interior do estado do Paraná, localizado na Região Centro Sul. De acordo com dados do IBGE (2011), o município conta com uma popula-

ção de 30.208 habitantes, segundo estimativas de 2010. Possui uma área de 2005,6 km<sup>2</sup>, constituído pela sede e mais quatro distritos: Pinhão, Bom Retiro, Faxinal do Céu e Pinhalzinho, tendo a maior parte de seu território considerado com área rural.

Quanto à economia do município se destaca a agropecuária. A principal renda econômica do município vem da produção agrícola, sendo este município um dos maiores produtores de grãos, leite e carne bovina, destacando-se na região e no estado do Paraná. (PINHÃO, 2011).

O município tem um IDH<sup>9</sup> de 0,713, porém, no que se refere aos índices de vulnerabilidade social, dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, demonstram que Pinhão apresenta uma taxa de pobreza de 43,14%. O IPARDES considera como pessoas em situação de pobreza “a população calculada em função da renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo.” (IPARDES, 2011). Com isso, podemos destacar a complexidade do quadro que envolve a população alvo do PBF no município.

### **A Política de Assistência Social em Pinhão – PR**

Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS e, seguindo os dispositivos da legislação nacional, esta foi criada em Pinhão no início da década de 1990. Seu Conselho Municipal de Assistência Social foi regulamentado no ano de 1996.

A SMAS de Pinhão tem por objetivo promover a gestão dos programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais nos níveis de proteção social básica, proteção social especial conforme prevê o SUAS. De acordo com dados fornecidos pela secretaria, esta realiza em torno de 3.880 atendimentos/ano.

Para a Proteção Social Básica, tem um CRAS, que realiza em torno de 1.500 atendimentos anuais, onde são desenvolvidas diversas ações como: acolhimento, visitas domiciliares, palestras voltadas à comunidade e as famílias, encaminhamento de benefícios, grupos de convivência, e outros. (Informação verbal)<sup>10</sup>.

No que se refere aos programas e projetos desenvolvidos, pode-se destacar: o Pro-Jovem Adolescente<sup>11</sup>, do governo federal, e com o projeto Tearte, criado por iniciativa do município, tendo como objetivo promover ações para qualificação profissional, inclusão produtiva e geração de renda. A SMAS também dispõe da Fundação do Bem Estar do Menor – FUBEM, que atende crianças e adolescentes através do contra turno social.

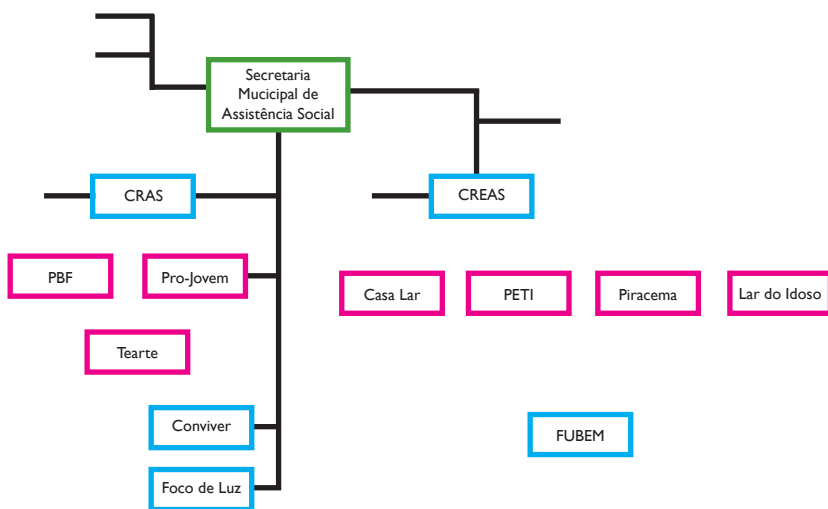
Ao nível de Proteção Social Especial, conta com o CREAS, que realiza em torno de 900 atendimentos ano. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

que atua com crianças e adolescentes de 07 aos 15 anos, envolvidos em atividades de trabalho infantil. Outra iniciativa do município é o Piracema - Programa Integrado de Proteção a Meninas em Situação de Risco Pessoal e Social, que oferece atendimento a crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 17 anos, vítimas de exploração ou abuso sexual. Conta também com o Projeto Conviver - Centro de Atendimento de adolescentes em situação de Drogadição e/ou risco pessoal e social, que atende crianças e adolescentes de 11 anos a 18 anos, meninas e meninos vítimas de drogadição. No que se refere ao acolhimento, a Casa Lar – Serviço de Acolhimento provisório, oferecido em unidade residencial, tem como público-alvo crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, que se encontram em medida protetiva de abrigo.

O município conta ainda com outras entidades: a Fundação Francisca Machado Ribeiro – Foco de Luz (entidade filantrópica que realiza atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas sócioeducativas, qualificação profissional e inclusão no mercado de trabalho) e o Lar do Idoso – ASFAPIN, Associação São Francisco de Assis de Pinhão (que visa atender idosos em situação de risco e vulnerabilidade social, desenvolvendo ações na área da saúde, alimentação, alimentação e lazer).

Para melhor visualização da estrutura, segue abaixo o organograma que sintetiza a Política de assistência social em Pinhão.

Organograma da estrutura da Política de Assistência Social no município de Pinhão – PR



Fonte: Dados disponibilizados na VIII Conferência Municipal de Assistência Social. Organização da autora.



Assim como em outros municípios brasileiros de pequeno porte, os Programas implementados pelo ente federal têm ganhado destaque em Pinhão. Neste sentido, o PBF apresenta relevante repercussão no atendimento das demandas locais.

O PBF existe no município desde 2004, quando houve a unificação dos programas de transferência de renda em âmbito nacional, como já mencionado anteriormente. Atualmente, segundo dados divulgados pela imprensa local<sup>13</sup>:

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social mostram que há em Pinhão 4.954 famílias cadastradas e 3.057 recebem o Bolsa Família. O município tem, segundo o IBGE, 30 mil 208 habitantes. Ou seja, quase um terço de seus moradores (média de 3,51 pessoas por família) dependem do benefício da União para viver. Só neste mês de julho, o programa já pagou às famílias R\$ 371.778,00 totalizando mais de 2 milhões em 2011. (JORNAL FATOS DO IGUAÇU, 2011).

A partir desta informação, pode-se dizer que o município de Pinhão, mesmo contando com uma arrecadação de aproximadamente R\$ 43 milhões por ano (IPARDES, 2011), apresenta elevado índice de pobreza, contando com 43% da população vivendo em situação de pobreza, visto que estes necessitam do recurso do PBF para sobreviver.

De acordo com coordenador do PBF no município, em fala registrada pela imprensa local, o Programa é muito mais do que um “subsídio financeiro”, pois engloba uma rede de serviços. Segundo o coordenador:

O Bolsa Família envolve uma grande rede de atendimento, além da escola e da saúde, está inserido o CRAS, CREAS, Projovem, Conselho Tutelar e outros. Além disso, estimula as famílias a cuidarem para que as crianças estejam na escola e sempre com as vacinas em dia. O Bolsa Família traz cidadania a muitos cidadãos”, afirma. Ele conta que o programa é também responsável pela regularização de documentos. “Muitas pessoas não tinham título de eleitor, CPF, enfim só correram atrás por causa da necessidade para o Bolsa Família (JORNAL FATOS DO IGUAÇU, 2011).

Considerando essas informações, o PBF representa a garantia de renda para as famílias pobres do município, além de possibilitar acesso a outros direitos que não são acessados por falta de informação.

### **O desempenho do controle social no município de Pinhão – PR**

De acordo com as orientações nacionais, a ICS do PBF está prevista para todos os entes federados que aderirem ao Programa. Esta instância pode ser compreendida como um espaço de conhecimento da realidade do município, com a participação do poder público e da sociedade civil nas discussões e decisões que envolvem a gestão do PBF.

Em Pinhão, o Conselho Municipal do Programa Bolsa Família, assim denominado, é recente, visto que a partir da leitura das atas foi possível perceber que desde 2004, quando iniciou o Programa no município, havia uma equipe chamada de “Comissão Especial para Investigação do Programa Bolsa Família”. Inicialmente essa Comissão era formada apenas por funcionários públicos, que analisavam os cadastros dos beneficiários, realizavam visitas e decidiam pela manutenção, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício. Diante disso, podemos perceber que neste momento a gestão do PBF era de cunho meramente técnico, e não contemplava as discussões e as demandas apontadas diretamente pelos maiores interessados: os usuários. Desta forma, podemos afirmar que neste período a ICS não apresentava viés democrático, pois, não garantia a gestão do Programa os preceitos de publicização, que são fundamentais, conforme destacou Carvalho (1999).

Ainda segundo o estudo das atas da ICS, o termo “controle social” só aparece a partir de agosto de 2008, o mesmo acontece com a o termo “condicionalidades”, que até então eram considerados como irregularidades. Com isso, podemos aferir que não havia entre os membros daquela comissão a devida compreensão do que eram as condicionalidades propostas pelo PBF. Cabe destacar que as condicionalidades tratam das condições de acesso a direitos nas áreas da saúde e educação, principalmente. A inserção de representantes da sociedade social organizada na ICS do Programa só ocorreu em maio do mesmo ano. Sendo assim, podemos afirmar que a experiência do controle social no referido Programa é recente no município de Pinhão.

### **A gestão do PBF em PINHÃO na visão dos conselheiros da ICS**

Através dos dados fornecidos pelo questionário aplicado aos conselheiros titulares de Conselho Municipal do PBF - CMPBF foi possível identificar algumas questões quanto ao controle social do Programa.

De saída, interessou-nos saber em que medida os conselheiros tinham as informações necessárias acerca da gestão do PBF em Pinhão. Vejamos o que revelam os dados:

A primeira questão proferida aos conselheiros foi se eles sabiam como funciona a gestão do Programa Bolsa Família em Pinhão (financiamento, cadastramento, oferta de serviços, seleção de beneficiários, etc.). Obtivemos as seguintes respostas.

**TABELA 01:** Conhecimento acerca do funcionamento do PBF (financiamento, cadastramento, oferta de serviços, seleção de beneficiários) em Pinhão – PR

Respostas	Número de Conselheiros	Percentual (%)
Sim	05	55,55
Parcialmente	04	44,44
Não	00	00
Não sei responder	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

Observando as respostas dadas, verifica-se que o referido Conselho não tem pleno domínio sobre o funcionamento e a gestão do Programa em Pinhão. Segundo Tatabiga (2002), os problemas enfrentados pelos conselhos podem ter várias origens como: a falta de capacitação e compreensão dos conselheiros, a falta da real autonomia dos conselhos, a frágil articulação na relação estabelecida entre conselheiro e entidade, entre outros. Neste sentido, podemos apontar que a fragilidade no trato de informações relevantes para o bom desempenho do Conselho parece ser uma problemática da ICS do PFB em Pinhão. Entendemos que a partir da superação desses desafios os conselhos tendem a intensificar sua eficácia.

No que compete às informações acerca das famílias usuárias do PBF em Pinhão, os conselheiros atestam que:

**TABELA 02:** Conhecimento acerca das informações sobre quantas são e quem são as famílias usuárias do PBF em Pinhão – PR

Respostas	Número de Conselheiros	Percentual (%)
Sim	06	66,66
Parcialmente	03	33,33
Não	00	00
Não sei responder	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

De acordo com os dados, podemos apontar que, embora 66,66% dos conselheiros afirmem possuir informações e conhecimento acerca das famílias beneficiárias, e 33,33% declararam ter acesso parcial. Compartilhamos da ideia de controle social de Souza (2006), que destaca a centralidade da sociedade civil nos processos de fiscalização e de avaliação das políticas sociais públicas. Para tanto, sabemos que se torna imprescindível o pleno acesso ao conhecimento acerca das informações relativas à gestão dos programas, projetos, ações e serviços e ao perfil dos usuários. Assim, é perceptível que o controle social do PBF de Pinhão ainda carece de mecanismos que favoreçam o acesso pleno e democrático as informações relevantes ao exercício do controle social democrático.

Em relação ao acompanhamento dos programas/projetos/serviços que envolvem o cumprimento das condicionalidades do PBF no município investigado, os dados mostram o seguinte:

**TABELA 03:** Exercício do acompanhamento da gestão dos programas, projetos e serviços relativos às condicionalidades do PBF em Pinhão – PR

Respostas	Número de Conselheiros	Percentual (%)
Sim	00	00
Parcialmente	06	66,66
Não	03	33,33
Não sei responder	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

De acordo com Tabela 03, é possível perceber que o CMPBF não está cumprindo plenamente suas atribuições, conforme prevê as orientações em nível nacional, bem como a avaliação da qualidade dos serviços, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social. Desta forma, este é um dos maiores desafios desta ICS, considerando que do total de entrevistados, nenhum considerou conseguir, de fato, acompanhar a gestão das condicionalidades do PBF. Desta forma, a fiscalização do PBF em Pinhão ainda se apresenta fragilizada.

### **O viés participativo e democrático da ICS do PBF em Pinhão na visão dos conselheiros**

Para Souza (2006), o viés inovador dos conselhos, reside na participação da sociedade civil, Tatagiba (2002) ainda destaca que esta novidade é fortalecida pela

participação dos usuários nos debates e nas decisões políticas. Diante desta leitura, questionamos junto aos conselheiros sobre o real potencial participativo do CMPBF.

**TABELA 04:** Percepção acerca do viés participativo da ICS do PBF em Pinhão – PR

Respostas	Número de Conselheiros	Percentual (%)
Sim	00	00
Parcialmente	08	88,88
Não	01	11,11
Não sei responder	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

Os dados nos permitem afirmar que 100% dos conselheiros não acreditam no viés efetivamente participativo deste Conselho.

Sendo assim, verifica-se que CMPBF não atende a um princípio fundamental que é a participação e o acompanhamento da sociedade. Elemento essencial para que ocorra a gestão democrática e o atendimento das reivindicações apresentadas para a população. De acordo com Pontual, (2008) a gestão social democrática só ocorrer se houver participação efetiva da sociedade civil, em todos os processos, contemplando formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, sendo pensadas, construídas e executadas numa ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil.

Para Souza (2006), a participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais tem como meta a universalização dos direitos sociais, o que não ocorre sem a participação da sociedade nas ações do Estado.

Diante desta compreensão, interessa-nos saber em que medida os conselheiros sentem-se devidamente representados nas decisões que o CMPBF de Pinhão toma.

**TABELA 05:** Sentimento de Representação por parte dos conselheiros em relação as deliberações tomadas pelo CMPBF de Pinhão – PR

Respostas	Número de Conselheiros	Percentual (%)
Sim	06	66,66
Parcialmente	03	33,33
Não	00	00
Não sei responder	00	00
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

Os dados demonstram existir uma parcela de conselheiros que não se sentem representados nas deliberações tomadas por esta instância. Essa informação, somada a leitura das atas e observações realizadas, nos leva a indicar que existe a prevalência dos interesses do poder público em detrimento dos interesses da população. Tal desafio foi apresentado por Tatagiba, (2002), no item dois deste artigo, onde ela afirma que relações tradicionais de poder, como o autoritarismo e o clientelismo, ainda ofuscam o estatuto democrático dos conselhos. Neste sentido, podemos concluir que o CMPBF de Pinhão é mais um caso que reafirma os resultados das investigações realizadas pela literatura da área.

Malgrado os desafios da participação democrática dentro do Conselho pesquisado, vejamos como os conselheiros responderam a questão que tratou acerca da inserção de assuntos apontados como necessários e relevantes para a sociedade na pauta das reuniões.

A questão sobre se os assuntos discutidos nas reuniões do Conselho atendem as solicitações e as necessidades apontadas pela sociedade, os conselheiros ficaram bastante divididos.

**TABELA 06:** Relevância dos assuntos discutidos nas reuniões da ICS do PBF de Pinhão de acordo com os interesses da sociedade civil

<b>Respostas</b>	<b>Número de Conselheiros</b>	<b>Percentual (%)</b>
Sim	02	22,22
Parcialmente	04	44,44
Não	02	22,22
Não sei responder	01	11,11
<b>TOTAL</b>	<b>09</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

As respostas dessa questão revelam, sem dúvida, os desafios da gestão social democrática do PBF em Pinhão. Constando-se que 66,66% dos conselheiros destacam que os assuntos não atendem efetivamente as demandas da sociedade civil. Este dado somado ao número daqueles que afirmaram não saberem responder a questão dão um total de 77,77%. Vale destacar aqui que, segundo carvalho (1999), a gestão social democrática é um instrumento de vocalização das demandas da sociedade civil, que deve influenciar o cotidiano de produção das políticas sociais. Diante desta conclusão, este trabalho buscou elencar os pontos positivos (avanços, possibilidades) e os pontos negativos (desafios) do CMPBF de Pinhão.

## Possibilidades e limites na atuação da ICS do PBF em Pinhão na visão dos conselheiros

**QUADRO 01:** Possibilidades e Limites na atuação do CMPBF em Pinhão – PR

Pontos Positivos	Pontos Negativos
01 - Fiscalização; 02 – Visitas e ajuda às famílias, 03 - Conselho atuante; 04 - Participação de vários segmentos; 05 - Democratização e participação; 06 - Controle Social; 07 - Autonomia do conselho; 08 - Reuniões mensais.	01 - Falta mais interesse dos órgãos públicos em resolver os assuntos; 02 - Falta de prioridade e mais atenção aos conselhos; 03 - O conselho não ser deliberativo, só consultivo; 04 - Pouco conhecimento de alguns conselheiros; 05- Não estabelecimento de tempo para as reuniões; 06 - Falta de profissionais especializados para compor o conselho; 07 - Divergências entre o gestor e o presidente do conselho; 08 - Muita discussão e pouca ação.

Fonte: Questionário da Pesquisa. Organização da autora.

As respostas dadas pelos conselheiros, apontaram aspectos da importância deste conselho para o município, entre as alternativas apareceram a participação ativa do conselho nos problemas sociais; a fiscalização do PBF; a questão da democratização e a menção acerca do controle social. Com isso, podemos entender que este arranjo participativo agregou novos determinantes à gestão do PBF em Pinhão, principalmente se compararmos ao início deste processo, conforme relatamos de acordo com o estudo das atas.

No que se refere ainda às possibilidades, os conselheiros apontaram a participação de vários segmentos, dando maior representativa para as discussões na área.

Os pontos negativos ilustram um viés ainda conservador, quando se menciona a falta de interesse dos órgãos públicos em resolverem os assuntos pertinentes ao pleno funcionamento do PBF. A falta de prioridade dada aos conselhos, a ausência do poder deliberativo desta ICS e a falta de formação (conhecimento) de alguns

conselheiros, aparecem ainda como limites. Chama a atenção, a crítica em relação à fragilidade de ação desta instância, o que nos leva a frisar a provável capacidade que este Conselho tem de, efetivamente, influenciar a gestão do PBF em Pinhão.

Disso tudo, pudemos compreender que a implantação formal das ICS do PBF não garantem, de fato, a democratização da gestão local das ações e dos serviços relativos ao Programa.

### Considerações finais

Este estudo apresentou como objetivo central a análise do desempenho da ICS do PBF em Pinhão – PR. Para isso, partiu do entendimento que os conselhos são espaços que oportunizam a concretização da gestão social democrática, contudo, apenas sua existência formal não garante, de fato, a democratização das relações sociais e dos centros de poder que envolvem as gestões locais. Assim, o CMPBF se instituiu formalmente no município, mas ainda não avançou no sentido de viabilizar a vocalização das demandas da sociedade civil e de democratizar o acesso às informações relevantes, que permitiram de fato o exercício do controle social democrático.

Com este estudo, verificamos que a ICS trata-se de um espaço relativamente novo em Pinhão e que, por muito tempo, funcionou com o predomínio do controle social tradicional. A partir do ano de 2008, o CMPBF buscou reverter esta situação, atendendo aos princípios de uma ICS, adequando-se a legislação da área. Contudo, para que de fato o CMPBF de Pinhão avance é necessário romper com as relações de poder tradicionais, viabilizando o pleno acesso às informações, garantindo o direito de voz aos diferentes segmentos e atendendo as demandas expostas pela sociedade civil. Com isso, este Conselho passaria a atender os preceitos básicos da gestão social democrática.

### Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz. *Pleno emprego e trabalho decente*. Disponível em: <<http://opensadorselvagem.org/ciencia-e-humanidades/demografia/pleno-emprego-e-trabalho-decente>>. Acessado em 10 de nov. de 2011.

BETTO, F. *Desigualdade social no Brasil*. Correio do Brasil. Ano XI. n°. 4336. Disponível em: < <http://correiodobrasil.com.br/desigualdade-social-no-brasil/175165/>>. Acessado em 14 de nov. de 2011.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adota-



das pelas emendas constitucionais nº1/1992 a 56/2007 e pelas emendas constitucionais de revisão nº1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464p.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993*. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acessado em 10 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº.10.836 de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acessado em 11 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 12.435. De 06 de julho de 2011*. Altera a Lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/L12435.htm)> Acessado em 10 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME *Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD* 22p. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/caderno-igd>>. Acessado em 04 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Capacitação para controle social nos municípios: SUAS e Bolsa Família*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010. 224p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social (ICS)*. Brasília, DF. 2º Edição. Setembro de 2008. 47p.

\_\_\_\_\_. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *PNAS – Política Nacional de Assistência Social (2004)*. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, novembro de 2005. 178p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Bolsa Família. *Legislação e Instruções*. Disponível em <[www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/legislação](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legisla%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em: 10 de nov. 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*. <Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/peti>> . Acessado em 10 de nov. de 2011.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Programa Projovem Adolescente*. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assistenciasocial/protocaobasica/servicos/projovem>> . Acessado em 10 de nov. de 2011.

CALVI, K. U. *O controle social nos conselhos de políticas e de Direitos*. Emancipação, Ponta Grossa, 8(1): 9-20, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acessado em 16 de set. de 2011.

CARVALHO, M. D. C. B. D. *Gestão social: alguns apontamentos para o debate*. In: RICO, E. M. e RAICHELIS, R. GESTÃO SOCIAL uma questão em debate. São Paulo: EDU; IEE. 1999 p 19-29.

CASTRO, J.A. *Estado, terceiro setor e serviço social: Relações e mediações no contexto neoliberal*. Belém/Pará, 2001. 27p. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Serviço Social da Universidade da Amazônia).

CGU. *Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público*. Controle social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública do exercício do controle social. Brasília, DF. 2008. 40p.

CORTES. S.M.V. *Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde*. Sociologias, Porto Alegre, ano 4, n° 7, jan/jun 2002, p. 18-49.

COUTO, B. R. et al. *Conclusão geral: Contradições do Suas na realidade brasileira em movimento*. In: COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. (orgs.) O Sistema Único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 260-268.

GOMES, R. de C. da C. SILVA, A. B. SILVA, V. P. GESTÃO SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS PEQUENAS CIDADES. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidade de Barcelona. Vol. IX, núm. 194, 1 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-34.htm>> Acessado em 16 de set. de 2011.

FARIAS, F. P. *Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa*. Revista de Sociologia e política, Curitiba. n° 15: 49-65 nov. 2000.

FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FOME ZERO, *pobreza e fome: objetivo 1: erradicar a extrema pobreza e a fome* (org) UFRGS, PUC Minas/ IDHS, PNUD. Belo Horizonte: PUC Minas/ IDHS, 2004. 96p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Cidades@*. Pinhão-Pr. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/parana/pinhão.pdf> >. Acessado em 10 nov. de 2011.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL- IPARDES. *Perfil do município de Pinhão*. Disponível em: < [http://www.ipar-des.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=85170&btOk=ok](http://www.ipar-des.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=85170&btOk=ok) >. Acessado em 14 de nov. de 2011.

LOPES, J. R. *Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública*. São Paulo em perspectiva, 18(3): 57-66, 2004.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/149.html> > . Acessado em 12 de out. 2011.

MARTINELLI, M. L. *O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social*. In: Martinelli, Maria Lúcia (org.). *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: ed. Veras, 1999. Série Núcleo de Pesquisa p. 19-29.

MODESTO, L. *O Bolsa Família na vida de milhões de brasileiros*. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Bolsa Família: Cidadania e dignidade para milhões de brasileiros*. Brasília: MDS, 2010. 90 p.

PEREIRA, P. A. P. *As necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2008 (5 ed.).

PINHEIRO, Raquel Carvalho. *Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersetorialidade em um programa público brasileiro*. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007. Disponível em: < [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0056805.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0056805.pdf) >. Acessado em 18 de set. 2011.

PONTUAL, P. *Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas*. Revista Soberania Popular sovereignty. Ano 1 Número 1 p. 190-185. Dez 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acessado em 14 de nov. de 2011.

SITCOVSKY, Marcelo. *Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil*. In: MOTA, Ana Elizabete. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, R. O. *Participação e controle social*. In: SALES, M. A. MATOS, M. C. e LEAL, M. C. (orgs.) Política social, família e juventude. São Paulo, Cortez, 2006. p. 167-187.

TATAGIBA, L. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e espaços públicos do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-101.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, E. C. *Movimentos sociais e conselhos*. Políticas Públicas - Movimentos Sociais e Conselhos. 2002 - AATR-BA. Artigo disponível em: < <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Movimentos%20Sociais%20e%20Conselhos.pdf>>. Acessado em 22 de out. de 2011.

WILHEIM, J. *O contexto da atual gestão social*. In: RICO, E. M. e RAICHELIS, R. GESTÃO SOCIAL uma questão em debate. São Paulo: EDU; IEE. 1999. p. 43-54.

## Notas

- 1 Acadêmica do curso de Serviço Social UNICENTRO – PR. E-mail: lupinhao@hotmail.com
- 2 Assistente Social pela UEPG. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas UEPG. Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora doutoranda do curso de Serviço Social UNICENTRO – PR Orientadora deste artigo. janja.bujokas@uol.com.br
- 3 Entende-se por clientelismo a prática política de troca de favores, considerando os eleitores como clientes. Sendo assim, o clientelismo diz respeito a trocas entre indivíduos desiguais, denominados patrões e clientes. Em outras palavras o clientelismo é a apropriação privada da coisa pública a fim de barganhar o voto da população carente. (FARIAS, 2000).
- 4 Expressão utilizada pela legislação.

- 5 Regulamentada com a aprovação da Resolução N. 145 de 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social.
- 6 A NOB/SUAS foi regulamentada pela Resolução N. 130 de 15 de julho de 2005, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.
- 7 Fome Zero é um programa criado em para combater a fome e as suas causas estruturais, que geram a exclusão social, ou seja, para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. O Programa tem três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome. (BRASIL, Fome Zero, 2003, p. 3).
- 8 “Relatório da ONU (Programa das Nações Unidas para do Desenvolvimento - Pnud), divulgado em julho, aponta o Brasil como o terceiro pior índice de desigualdade no mundo. Quanto à distância entre pobres e ricos, nosso país empata com o Equador e só fica atrás de Bolívia, Haiti, Madagascar, Camarões, Tailândia e África do Sul. “O Brasil é um país rico, mas não é justo” Aqui temos uma das piores distribuições de renda do planeta. Entre os 15 países com maior diferença entre ricos e pobres, 10 se encontram na América Latina e Caribe. Mulheres (que recebem salários menores que os homens), negros e indígenas são os mais afetados pela desigualdade social”. (BETTO, 2010)..
- 9 O índice de desenvolvimento humano (IDH) foi criado pela Organização das Nações Unidas – ONU, com a finalidade de medir o nível de desenvolvimento humano dos países, estados e municípios, para isso utiliza os indicadores da área da educação (alfabetização e taxa de matrícula), da saúde, a partir da longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice vai de Zero até um, quanto mais próximo de um, maior o IDH. (PNUD, 2011).
- 10 Secretaria Municipal de Assistência Social de Pinhão-VIII Conferência Municipal de Assistência Social. Tema: Consolidar o SUAS e valorizar os seus trabalhadores. 27 ago 2011. Pinhão- PR.
- 11 O Projovem Adolescentes disponibiliza serviços para adolescentes de 15 a 17 anos, tem como foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. Isso é feito por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho. (MDS, 2011).
- 12 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti articula ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil. (MDS, 2011).
- 13 Fatos do Iguacu. Em Pinhão, 3.057 famílias recebem o Bolsa Família. Jornal Fatos do Iguacu. Ano XIV n°. 510. p5. 12 agos. 2011. Pinhão – PR.

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.