

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

Lincoln de Souza Silva

OS REFLEXOS DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS

BELO HORIZONTE

2010

LINCOLN DE SOUZA SILVA

OS REFLEXOS DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marlise Miriam de Matos Almeida

Co-Orientadora: Prof^a. Mestre Ana Paula Salej.

BELO HORIZONTE

2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "***Os Reflexos da Atuação dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família em Pequenos Municípios Mineiros***", elaborada por ***Lincoln De Souza Silva***. A Comissão, composta por Fábio de Sá e Silva (IPEA) e Fernando de Barros Filgueiras (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

Fábio de Sá e Silva (IPEA)

Fernando de Barros Filgueiras (UFMG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por possibilitar a concretização de mais um sonho e renovar em meu coração, a cada dia, o dom da vida.

Fruto de muita dedicação e persistência, este trabalho contou com a colaboração de diversas pessoas, as quais dedico meus agradecimentos especiais:

à Thereza, minha mãe, pela compreensão e incentivo em momentos desta e de outras caminhadas;
à Roselaine, minha esposa, pelo apoio, cooperação, paciência, compreensão e mútuo aprendizado de vida;
à filha Anna Sophia, minha mais nova razão de viver;
aos meus amigos Anderson e Suzana, pelos vários momentos de debate, apoio e colaboração nessa caminhada;
à Controladoria-Geral da União, nas pessoas do Doutor Cláudio Azevedo Costa, do Mestre Mário Spinelli e de Rodrigo de Paula, pelo incentivo para consecução deste trabalho e pela inigualável convivência;
à Professora e Co-Orientadora Ana Paula Salej, pela valiosa orientação e conhecimentos compartilhados;
ao tutor Sandro Cerveira, pelos momentos de discussão que proporcionaram superação de minhas limitações.

RESUMO

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas no Brasil ampliou espaços de participação popular na gestão e no controle das ações governamentais. A presente monografia versa sobre os reflexos da atuação dos conselhos locais de controle social responsáveis por acompanhar, monitorar e fiscalizar a gestão do maior programa social de transferência de renda do Brasil - o Programa Bolsa Família. No contexto analisado, busca-se identificar ocorrência de efetividade na atuação desses órgãos de controle da área social, abordando sua capacidade operacional e o grau de independência e autonomia dessas instâncias, uma vez que a referida atuação exerce influência na qualidade da gestão do Programa e no próprio desempenho dos conselhos. Discorre-se, também, sobre o ambiente necessário para que os conselheiros integrantes dessas instâncias possam exercer suas atividades com igualdade de condições para o desempenho de suas funções. Como resultado da análise efetuada, procurou-se tecer considerações acerca do potencial papel que os conselhos locais de políticas públicas possuem para se estabelecer como instâncias capazes de aprimorar o desempenho institucional e para se constituir, de fato, em mecanismos de *accountability* e de democracia participativa.

Palavras-chave: Democracia participativa. Conselhos de Controle Social. Programa Bolsa Família.

LISTA DE ABREVIATURAS

CadÚnico - Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal

CCS – Conselhos de Controle Social

CCSPBF – Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família

CGU – Controladoria-Geral da União

CMAS – Conselhos Municipais de Assistência Social

CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil/88

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICS – Instância de Controle Social

IN – Instrução Normativa

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPEs – Ministérios Públicos Estaduais

MPF – Ministério Público Federal

ONG - organização não-governamental

p. – página

PBF – Programa Bolsa Família

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

<u>1. INTRODUÇÃO</u>	7
<u>2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CAPITAL SOCIAL E CONTROLE PÚBLICO: A INFLUÊNCIA DOS CONSELHOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA</u>	8
<u>2.1 Considerações acerca da participação democrática</u>	8
<u>2.2 Controle Público, <i>accountability</i> e governança</u>	10
<u>2.3 Participação institucionalizada: os conselhos no cenário político brasileiro</u>	16
<u>2.4 Alguns pontos críticos relativos à efetividade decisória dos conselhos</u>	19
<u>3. ARRANJO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</u> ...	23
<u>3.1 Tipos de conselhos</u>	23
<u>3.2 Funções que os conselhos exercem</u>	24
<u>3.3 Autonomia e vínculo institucional</u>	25
<u>3.4 Composição e seleção dos membros</u>	26
<u>3.5 Infra-estrutura necessária e funcionamento</u>	28
<u>4. A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS</u>	29
<u>4.1 O Programa Bolsa Família - PBF</u>	29
<u>4.2 Os Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família – CCSPBF</u>	30
<u>4.3 A metodologia utilizada para evidenciar os reflexos da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios mineiros</u>	32
<u>4.4 O reflexo da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios mineiros</u>	34
<u>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	45
<u>REFERÊNCIAS</u>	48
<u>APÊNDICE – Tabela-resumo contendo as perguntas extraídas dos questionários utilizados nas fiscalizações da CGU e as respectivas respostas que quantificaram a construção dos gráficos da presente pesquisa</u>	50

1. INTRODUÇÃO

Como decorrência da nova realidade democrática instalada, a condução das políticas públicas no Brasil, após alguns ajustes provenientes dos paradigmas vencidos pela promulgação de uma nova carta política, demonstrou modificações que visam aproximar e incorporar a participação social na gestão e tomada de decisão de diversas ações governamentais. A participação da sociedade civil é crescente e organiza-se para ocupar espaços democráticos institucionalizados como instâncias de deliberações sobre a condução das políticas públicas.

Inseridos nessas novas páginas históricas que ora são escritas, os conselhos de controle social constituíram-se na década de 1990 como uma estratégia política de gestão democrática, configurando-se e representando uma novidade em relação aos modelos anteriores de gestão da coisa pública.

Este trabalho procurará retratar os resultados produzidos pela atuação dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família em determinados municípios mineiros e sua relação com a gestão deste importante programa social de transferência de renda. O Programa Bolsa Família – PBF é um programa social instituído pelo Governo Federal brasileiro com o objetivo de promover a transferência direta de renda a cidadãos residentes nos municípios brasileiros em situação de pobreza e de extrema pobreza. Sua gestão conta com o envolvimento das esferas públicas nacional, estadual e municipal, além da participação da sociedade organizada, que é viabilizada, entre outros, por meio das Instâncias de Controle Social que são criadas em cumprimento à legislação e normas que regem o referido Programa.

Para que o objetivo proposto seja cumprido, o presente trabalho está organizado em cinco seções. A primeira é esta introdução. A segunda trata das abordagens doutrinárias acerca dos mecanismos de controle público e da participação democrática. Na terceira seção apresentam-se as formas como se encontram organizados os conselhos de políticas públicas no Brasil e suas particularidades. Na quarta seção foram apresentadas características dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família e a metodologia utilizada para evidenciar os reflexos da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios mineiros, sendo que a quinta seção serviu para apresentação das considerações finais acerca da pesquisa realizada.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CAPITAL SOCIAL E CONTROLE PÚBLICO: A INFLUÊNCIA DOS CONSELHOS NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O Capital Social, incorporado em normas e redes de engajamento cívico, parece ser um pré-requisito para o desenvolvimento econômico e também para um governo eficaz.

Maria Elena Pereira Johannpeter
Presidente da ONG Parceiros Voluntários/RS

Considerando que esta pesquisa procurará retratar os reflexos produzidos pela atuação dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família em pequenos municípios mineiros, torna-se necessário observar se as instâncias de controle social conseguem, democraticamente, representar os interesses coletivos e desempenhar, com efetividade, seu papel de controle da ação governamental.

Diante disso, inicialmente traçam-se algumas considerações que envolvem a participação democrática e as concepções relativas ao capital social, a participação organizada, ao controle público, *accountability* e os caminhos para atingir capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, ou seja, governança democrática e democratização da gestão pública.

2.1 Considerações acerca da participação democrática

Tem-se acompanhado, nos últimos tempos, o crescimento do debate sobre as atuais concepções de democracia e os limites da participação de atores sociais, particularmente em processos de gestão de políticas públicas.

O importante advento da redemocratização brasileira, ocorrido a partir da década de 1980, desencadeou um reordenamento das estruturas políticas e possibilitou o surgimento de diversos movimentos sociais comprometidos com os interesses populares. Associado a isso, a crise das democracias representativas gerou demandas por ações mais diretas. Os cidadãos, ao se depararem com a ineficiência dos órgãos públicos na resolução dos problemas sociais, a corrupção nas instâncias políticas, a morosidade do sistema judiciário e desiludidos com as burocracias estatais, partidárias e sindicais vigentes, iniciaram um processo de

amadurecimento que redundou numa conscientização da necessidade de participarem mais ativamente, agindo de forma mais direta.

É prudente contextualizar, entretanto, que todo esse processo só foi possível em virtude do ambiente democrático que ora se estabelecia, decorrente da mobilização e das lutas da sociedade civil ocorridas nos anos 80, e que foi fundamental para a promulgação em 1988 da Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88). Assim, é inegável que os avanços no campo dos direitos sociais foram resultado da mobilização e pressão desses novos sujeitos que surgiram no cenário brasileiro, conquistando espaços de participação popular.

Santos e Avritzer observaram que essa nova carta política tratou de possibilitar a organização de sistemas nacionais de gestão descentralizada e participativa das decisões políticas, conforme se extrai do seguinte trecho:

o artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requerem a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 33).

Outros trechos podem ser destacados, exemplificando permissões e determinações constitucionais relativas ao ingresso da sociedade na gestão da coisa pública, como no caso do capítulo da Seguridade Social (CR/88), que apresenta como um de seus objetivos ‘o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados’.

Em sintonia com essa vertente, Habermas (1997, p. 99) destaca o fundamental papel que restou assegurado à sociedade civil organizada na construção desses ambientes participativos, especialmente porque ela reúne condições de captar, processar e transmitir para a esfera pública os mais relevantes “problemas sociais que ressoam nas esferas privadas”. Na concepção de Luchmann (2002, p. 5), para Habermas

a sociedade civil é apontada como um setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida em que está ancorada no mundo da vida, e portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum, ao mesmo tempo com um menor grau de contaminação pela lógica instrumental (LUCHMANN, 2002, p. 5).

Nesse contexto, surgiram na sociedade brasileira, a partir da década de 1990, diversas entidades representativas populares, em âmbito nacional, estadual e municipal, visando participar da implementação de políticas sociais em diversas áreas, como assistência social, educação, saúde, meio ambiente, habitação, da mulher, idosos, dentre tantos outros. Além disso, todo esse ambiente democrático favoreceu a emergência de novas formas de ação coletiva. Nos espaços urbanos surgiram associações comunitárias, questionando o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural, tais como a organização democrática ao nível local. Desse modo, as inovações culturais introduzidas pelos atores sociais constituíram um aspecto central da democratização brasileira.

Nesse cenário representativo, os conselhos de políticas públicas, cujo desempenho é tema central deste trabalho, podem ser considerados uma das expressões da esfera pública, na medida em que essas organizações conseguem identificar necessidades da sociedade, convertê-las em demandas sociais e levá-las ao seio do sistema administrativo (Carneiro, Costa e Faria, 2000). Por outro lado, sempre é bom destacar que o potencial dessas instâncias participativas depende, significativamente, do esforço da sociedade em participar de forma coletiva desses espaços, bem como a atuação dessas instâncias está sujeita à existência de um ambiente político propício à sua consolidação.

2.2 Controle Público, *accountability* e governança.

Uma das principais inovações relacionadas à participação da sociedade civil nas decisões políticas é o controle social exercido pela população, que se viabiliza por meio da participação de organizações representativas nos conselhos deliberativos. Tal inovação configurou-se com a promulgação da nova carta magna, já que paralelamente ao controle realizado pela administração, a sociedade civil passou a possuir maior espaço e efetividade no acompanhamento das políticas públicas e na aplicação dos recursos públicos, buscando resultados melhores para o Estado e, conseqüentemente, para a Sociedade.

Para falar de controle público faz-se necessário imergir nos tipos de controle e traçar uma base daquelas formas que se relacionam, direta ou indiretamente, com os resultados que o controle público proporciona. A noção de controle público importa observar quão imprescindível é a compreensão das perspectivas da *accountability* para a democratização da gestão pública. Na concepção de Carneiro e Costa (2001, p.2), a noção

de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser.

O termo *accountability*¹ percorreu um longo caminho para chegar ao conceito que hoje é mais difundido. Guillermo O’Donnell apresentou classificação bastante difundida para o termo *accountability*, classificando-a em dois tipos: a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A Professora Carneiro (2004, p. 3), ao utilizar a definição seminal de O’Donnell, destacou que a noção de *accountability* vertical prevê uma ação entre desiguais, valendo-se da sistemática adotada pelo sistema de votação (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo). Ocorre que diversas literaturas apontam a questão da insuficiência do mecanismo do voto para garantir representatividade e, em certa medida, a capacidade de governança do Estado. Ademais, tanto as propostas de seleção aleatória dos governantes quanto as propostas de reserva de vagas para grupos marginalizados revelam descontentamento com o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical. Vê-se que as sanções de que os constituintes dispõem – e que se resumem, para todos os efeitos, ao fato de se poder retirar ou manter os representantes em seus cargos a cada eleição – parecem não surtir o efeito que melhor pode mostrar os resultados de um controle efetivo. Para O’Donnell, era insuficiente apenas o conceito clássico de *accountability vertical*, referindo-se, sobretudo, ao controle, por parte da população, dos atos de seus governantes.

Entendeu-se que, no âmbito estatal, seria necessária uma rede de agências interligadas que se comunicassem com regularidade para permitir o controle permanente da administração pública e da gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, a *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, através da mútua vigilância entre os três poderes do estado, exercendo suas prerrogativas de forma autônoma. Esse mecanismo de controle é definido como *checks and balances*. Enrique Peruzzotti, no texto “A Política de *Accountability* Social na América Latina” reapresentou a definição de *accountability* horizontal de forma bastante interessante, quando mencionou que:

Guillermo O’Donnell denominou de *mecanismos de accountability horizontal*, isto é, pelo sistema de separação de poderes, de freios e contrapesos, e do devido processo, e pela função disciplinadora que implica a existência de eleições periódicas e competitivas.

¹ *Accountability* é um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é responsabilização.

Extrainstitucionalmente, os cidadãos e as organizações da sociedade civil na esfera pública podem questionar determinadas decisões ou políticas públicas, denunciar comportamentos ilegais dos funcionários públicos ou tematizar novos problemas ou assuntos. (...) O conceito de *accountability* horizontal denota o funcionamento de um sistema interestatal de pesos e contrapesos destinado a controlar ou castigar as ações ou omissões por parte dos funcionários ou organismos do Estado que possam ser consideradas ilegais (PERUZZOTTI, 2008, p. 4).

A *accountability* horizontal, entendida dessa forma, é produto de uma rede de agências, internas ao estado, principalmente. Os Ministérios Públicos, os Tribunais de Contas, as agências da estrutura pública de controle, como a CGU², ou órgãos federativos, como os existentes no Executivo, Judiciário ou Legislativo, necessitariam integrar uma teia da *accountability horizontal*, passando a serem mecanismos necessários de transparência e promoção da ética na gestão pública.

A despeito da legitimidade da qual estão revestidas, identificam-se desafios para que se efetive a *accountability* horizontal, sendo necessários: recursos institucionais como a autonomia, inclusive financeira, entre os poderes; existência de informação confiável e adequada; existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais, entre outros. Vale dizer, ainda que inovações importantes tenham sido observadas, esses órgãos apresentam na prática uma série de problemas e contradições que, por vezes, emperram a efetividade de suas ações. Em muitos casos esses órgãos ou instrumentos de controle existem, mas os agentes públicos que os operam são uma das causas da sua ineficiência. O'Donnell (1998) demonstrou convencimento de que muitas das deficiências da *accountability* horizontal são produtos de uma infinidade de ações, cujos protagonistas, e aqueles que a elas estão de alguma forma relacionados, vêem como natural que as injunções republicanas sejam algo a que no melhor dos casos se deve, para evitar conseqüências perniciosas, homenagear da boca para fora.

Assim, embora necessárias para o tema da governança democrática, a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical seriam insuficientes para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. A configuração do sistema de freios e contrapesos ou o conhecido mecanismo de controle por meio do voto não encerram, totalmente, o conceito de soberania popular implícito na concepção da democracia. Mais que isso, é preciso esclarecer como se situam, na dimensão vertical ou horizontal, os agentes da sociedade civil.

Alguns autores, entre eles o professor Leonardo Avritzer, identificam uma terceira posição na dicotomia vertical e horizontal, construída em torno da distinção entre Estado e Sociedade Civil, que demanda uma visão social que fará com que as demais *accountabilities* formem maior sentido. Essa terceira posição é tratada como a dimensão que vem recebendo o nome de *accountability* societal.

Nesse ponto, autores como Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7) afirmam, explicitamente, que na América Latina os mecanismos de *accountability*, tanto horizontais quanto verticais, são precários. Além disso, a excessiva discricionariedade presidencial minaria os mecanismos de *checks and balances* entre os poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. Nesse plano, alternativamente, insere-se uma noção diferenciada de *accountability*, veiculada pela sociedade, definindo-se como um mecanismo de controle “não eleitoral”.

A professora Carla Bronzo Ladeira Carneiro destaca que tal noção

emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc), que se baseiam na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO, 2004, p. 7).

Assim, vai se delimitando o controle público, também conhecido como controle social. Sobre tal controle, pode-se dizer que é uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas públicas. De certa forma, o Controle Social surge quando os atores sociais se articulam junto a seus representantes, mormente sintonizados com movimentos sociais, objetivando alcançar transparência da gestão realizada pelo governo. Permite-se que ocorra um acompanhamento mais eficiente das políticas públicas, refletindo na obtenção de melhores resultados. Necessário se faz destacar, entretanto, que limites são evidenciados na prática desse conceito de Controle. O próprio professor Peruzzotti destaca que em determinadas ocasiões a *accountability* societal é ativada sob demanda e dirigida para questões singulares, de repercussões específicas e não generalizadas, ou por traços de perseguições. Por outro lado, Carneiro (2004, p. 7) destaca

² A Controladoria-Geral da União – CGU foi criada pela Lei n.º 10.683/2003 e é um órgão pertencente à estrutura do Poder Executivo do Governo Federal Brasileiro, que desempenha essencialmente funções de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, prevenção da corrupção, correição e ouvidoria.

que os atores capazes de utilizar os mecanismos *accountability* societal, normalmente associações, ONGs, movimentos sociais, mídia, não dispõem de recursos legais, uma vez que não possuem, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, segundo a autora, constitui uma limitação a ser ponderada.

Nunca é demais lembrar que as ‘eleições’ são mecanismos formais de participação na vida pública e, como mecanismos de controle, apresentam sérias e irreparáveis limitações. Por outro lado, os processos e mecanismos de *accountability* societal são informais em sua maioria, e assentam-se em pressupostos distintos, apresentando uma visão distinta de participação e de legitimidade política. Enfim, *accountability* societal é definida como um mecanismo de controle ‘não eleitoral’ e, diferentemente da *accountability* horizontal e vertical, os agentes da *accountability* societal atuam com os recursos que dispõem.

Por oportuno, é conveniente aproximar desse debate os conceitos de governança. Enfoca-se, para tanto, a capacidade de gestão do Estado e a noção de responsabilização inerente. Isso porque uma definição sumária dessa capacidade de gestão tange o conceito de governança, aqui visto como atributo. Ao lecionar sobre o tema, Carneiro apresenta duas perspectivas:

Em uma dimensão, referem-se às condições do aparato administrativo, tais como profissionalização da burocracia estratégica, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho. Em outra perspectiva, aponta para o coração mesmo da democracia, a partir da noção de *accountability*, ou responsabilização (CARNEIRO, 2004, p. 9).

É atinente aos governos democráticos a busca por fortalecer os mecanismos garantidores da responsabilização pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias de poder. Assim, para se conseguir focar democracia nesse bojo, torna-se necessário analisar as inter-relações existentes entre *accountability*, governança e responsividade.

Para se alcançar ações governamentais eficazes, com responsabilidade e respeitando as necessidades e preferências dos cidadãos (responsividade), é importante que os governos adotem uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança, transparência da gestão e prestação de contas de seus atos. A propósito da abordagem sobre responsividade, Robert Dahl reforçou em sua obra que uma característica-chave da democracia é

a responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, salientando: ‘(...) gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997, p. 25).

A professora Carla Bronzo L. Carneiro, ao discutir o tema (2004, p. 10-14), também vincula *accountability* à questão da responsividade do Estado. Destaca, especialmente, as dificuldades que existem para a efetivação da *accountability* dentro das instituições democráticas e, ao mencionar a visão de John Ferejohn (1997, p.10), leciona sobre os motivos que impulsionam os agentes públicos a tornarem suas ações mais monitoráveis. Com efeito, entendem os autores que “existem incentivos para que os agentes ajam no sentido de tornar mais controláveis suas ações”, sendo que esses incentivos relacionam-se diretamente com o aumento da autoridade, recursos e poder para os próprios agentes públicos. Assim, a abordagem da professora Carneiro deixa evidente que o grau de *accountability* de um agente pode aumentar seu grau de poder e esse é o incentivo que faz com que os agentes se tornem mais e mais *accountables* ao público. Em conclusão, percebe-se que o grau de governança democrática possui íntima relação com a quantidade de penetração da *accountability* no seio da sociedade e a abrangência do controle público sobre as ações estatais.

Carneiro reforça o entendimento anteriormente exposto, refletindo que

não basta a existência de mecanismos de *accountability* vertical, tal como eleições, ou mecanismos horizontais de controle mútuo da ação governamental. É necessária, sobretudo, para a prática da boa governança, a vigência de mecanismos de *accountability* societal, que ampliem o escopo do controle público sobre a ação governamental e dêem concretude aos princípios básicos da regra democrática e da legitimidade política (CARNEIRO, 2004, p. 11).

Assim, os instrumentos de governança democrática – no sentido da capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas – precisam ser enraizados e sedimentados nos diferentes níveis da administração pública. Para isso, é necessário superar velhos paradigmas que sempre mantiveram os governos fechados em si, destinados a defender, quase com exclusividade, os interesses da alta burocracia governamental. A mudança de atitude buscaria garantir atuação governamental respeitando a soberania popular, com a implementação de mecanismos de responsabilização pública dos agentes e, especialmente, visando aproximar mais o Estado da sociedade.

2.3 Participação institucionalizada: os conselhos no cenário político brasileiro

A promulgação da carta política de 1988, que se tornou também conhecida como Constituição-Cidadã, traçou novos rumos ao comportamento dos atores da nossa sociedade. A nova constituição propiciou contornos mais participativos aos integrantes a toda população organizada. Assim, foi se consolidando o conceito de democracia participativa – uma das mais importantes conquistas do povo brasileiro – especialmente porque nossa nação passou ser vista como inserida no contexto dos países que exercem o dito Estado Democrático de Direito.

No plano da consolidação desse Estado Democrático, surgiram legislações infraconstitucionais que normatizaram várias situações previsíveis de participação social, passando-se a exigir, dos entes públicos, a instauração de instâncias colegiadas e coletivas como condição obrigatória para que eles pudessem usufruir de determinados direitos e participar de políticas governamentais específicas, ou, ainda, receber os recursos públicos a eles destinados. Esses espaços criados possibilitaram o acesso da população através da chamada sociedade civil organizada, que passou a atingir os canais decisórios. Demarcaram-se, então, modelos de co-participação social, onde os atores passaram a poder se fazer representar ou mesmo decidir, diretamente, os destinos a serem dados a determinadas políticas públicas e participar mais ativamente na gestão dos interesses coletivos. Surgiram, assim, entre uma diversidade de espaços de participação democrática com formato colegiado, os Conselhos, cuja concepção previa a representação de entidades da sociedade concomitantemente à participação de representantes estatais para fiscalizar os atos do Poder Público.

Como asseveraram Avritzer e Pereira (2009, p. 1), a década de 90 ficou marcada por um “conjunto de formas ampliadas de participação”, dentre elas os conselhos, “além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão”. O surgimento dos conselhos no cenário histórico foi analisado por Chaia e Tótor, que destacaram que

Os conselhos, enquanto forma inédita de ação política, objetivavam dar realidade à liberdade política, criar um espaço público que proporcionasse a oportunidade de engajamento nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de caráter político. A emergência dos conselhos é a prova histórica da criação de formas políticas que viabilizem a liberdade política, isto é, aquela liberdade que assegura aos cidadãos tomarem parte ativa na vida pública (CHAIA; TÓTOR, 2004, p. 194).

Assegurar a participação, ao mesmo tempo, dos atores da esfera estatal e da sociedade na composição dos conselhos, garantindo-se relativa igualdade entre eles, foi uma forma de tentar assegurar a produção de resultados mais democráticos. A igualdade aqui mencionada ficou conhecida como “paridade” participativa. Essa paridade, em tese, garantiria a isonomia na participação dos representantes, porém, como este trabalho procurará demonstrar, na prática, pode-se vislumbrar limitações que vão se mostrando de difícil superação, revelando, na maioria das vezes, certa preponderância da vontade daqueles que representam o governo em relação aos atores que representam a sociedade.

Genericamente conhecidos como conselhos gestores de políticas públicas, esse coordenado conjunto passou a funcionar como uma porta de acesso da chamada “sociedade civil organizada” aos meandros das políticas públicas setoriais, tais como a saúde, assistência social, educação, planejamento, dentre inúmeros outros.

Na maioria das vezes, a participação se configura por meio de representação paritária, tanto da sociedade civil quanto do governo, por meio de atores estatais por ele indicados. Essa dicotomia participativa acabou fazendo com que as instituições que continham esse formato participativo recebessem a denominação de instituições híbridas (Avritzer e Pereira, 2000), já que os processos deliberativos “eram o resultado de uma conjugação de ações executadas por atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil”. Importante ressaltar que o nascimento dessas chamadas instituições híbridas não significou a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. Na verdade, o que se viu foi a criação de uma instância intermediária de debate e deliberação que não significou a subversão ou desnecessidade dos poderes constitucionalmente instalados.

No que tange à participação em si, e o grau objetivo de resultados que cada grupo de atores consegue efetivamente alcançar dentro dessas instituições híbridas, merece destaque a assimetria informacional existente entre os atores estatais e aqueles da sociedade civil. Obviamente que esse desnivelamento se dá pelo grau de envolvimento que cada grupo possui. Especificamente em relação à sociedade civil organizada, se por um lado a participação passou a fortalecer, diretamente, a intervenção dos cidadãos na constituição das políticas sociais - envolvendo maior discussão e possibilitando o controle de sua implementação -, por outro se observa que o comportamento dos atores tem oscilado entre a indiferença, de um

lado, e o voluntarismo, de outro. Essa diferença de interesses vem sendo notada por diversos autores, sendo destaque na lição dos professores L. Avritzer e M^a de L. D. Pereira, nos seguintes termos:

Os conselhos constituem uma forma de partilhamento de soberania com atores específicos da sociedade civil, partilhamento esse requerido pela legislação e que varia de conselho para conselho na sua forma específica. No que diz respeito ao hibridismo, *os tipos de atores que irão participar dos conselhos varia amplamente de acordo com a autoria da legislação sobre eles e de acordo também com o tipo de atores interessados no tema e/ou disponíveis a nível local*. Assim, quando tratamos de assistência social, por exemplo, percebemos uma forte presença de atores de uma sociedade civil mais tradicional, ligada à questão da assistência social e que envolve entidades como o Rotary ou os Vicentinos, ou atores ligados a uma concepção de assistência social como direito. No caso dos Conselhos de Saúde, essa presença é menor. Temos, no caso dos Conselhos de Políticas Urbanas e de Meio Ambiente, uma forte presença de atores ligados a atividades privadas, o que torna esses conselhos mais contenciosos no que diz respeito aos seus objetivos. É possível perceber que essa diferenciação torna o objetivo da ação dos conselhos e a própria concepção de assistência social, de saúde, de meio ambiente ou de patrimônio urbano uma questão contenciosa a ser argumentada e debatida nos Conselhos. Nesse sentido, é possível argumentar que *a forma deliberativa dos Conselhos varia de acordo com os tipos de atores disponíveis* e a forma de hibridismo produzida pela legislação [sem grifos no original] (AVRITZER; PEREIRA, 2009, p. 16).

Como se observa, os resultados em termos de envolvimento e efetividade das propostas podem, com certa frequência, não serem os mesmos alcançados pelo grupo de atores estatais participantes de um mesmo conselho. Implica dizer que, mesmo que previstos constitucionalmente ou legalmente, a força da participação dos grupos de atores possui assimetria genética, sendo que os formatos sociais inaugurados no Brasil se deparam com dificuldades quando se leva em consideração essas diferenças.

O surgimento dos Conselhos – e demais instâncias de participação – é interpretado por alguns como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais instâncias muitas virtudes e poder. É razoável defender que há certo grau de verdade nisso, mas tal interpretação se fragiliza bastante na medida em que não se levam em conta antigas e novas estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos. Isso porque grande parte dessas instâncias é aceita apenas no plano do discurso. Tal enfraquecimento se dá por meio de estratégias que consistem em anulá-los ou minimizá-los ao máximo no que se refere ao seu funcionamento e efetividade concreta, sendo que a forma que muitos gestores usam para colocar em prática tais

manobras é a utilização dos atores que lhes representam, os atores estatais. Na mesma linha de enfraquecimento dessas instâncias, concorrem estratégias que consistem em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Nesse sentido, os colegiados são instigados a debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores. Em outras palavras, em muitos casos tais instâncias funcionam no papel, mas não na prática, e acabam sendo apenas uma casa de debates e denúncias, mas não de decisões.

É possível destacar elementos e traços que denotam as limitações à participação comuns à quase todas às áreas de políticas públicas e que contribuem negativamente à implementação e eficácia dessas políticas no Brasil, principalmente aquelas de caráter social: centralização administrativa, especificamente dos processos decisórios; centralização financeira, instabilidade e não regularidade nas fontes de financiamento; a não-delimitação de responsabilidades entre as esferas governamentais; transferência de verbas sem critérios objetivos; dispersão institucional; falta de controle e avaliação objetiva pela sociedade civil.

Com efeito, em relação à força de participação dos atores estatais em contraponto aos atores societários, há outros vieses que merecem destaque e necessitam mudança de postura governamental para ampliação da participação. Um exemplo de barreira a ser superada é aquela relativa à desigualdade de condições entre os participantes e a minimização do desnível de conhecimentos e culturas informacionais existentes entre os representantes societários e estatais.

Para que se consiga realmente demarcar a participação dos atores de forma consolidada, é de sumária importância o comprometimento do gestor para que as decisões democraticamente discutidas sejam respeitadas e a participação popular se amplie e tenha efetividade. Na medida em que os gestores passarem a se envolver e modificar esses comportamentos limitadores, grandes passos terão sido dados rumo à participação efetiva dos grupos de atores da sociedade, contrapondo à participação já preponderante dos atores estatais.

2.4 Alguns pontos críticos relativos à efetividade decisória dos conselhos

Afirma-se, sem medo de erros, que uma gestão pública não pode ser considerada democrática sem participação. Cumpre, entretanto, avaliar em que medida as ações

implementadas pelos conselheiros e o funcionamento dos conselhos preocupam-se efetivamente com envolvimento das coletividades não organizadas. A existência de normativos publicados não é suficiente para garantir a efetividade da participação popular, tampouco assegurar que as ações implementadas sejam transparentes na íntegra. Implica dizer que a falta de definição de políticas para implementar mecanismos necessários a possibilitar a participação, o desnível informacional dominante entre os atores envolvidos, a resistência do poder público em capacitar e nivelar o conhecimento dos atores nesse processo, entre outros, demonstram a intenção e o envolvimento de grande parte da burocracia dominante. Somente a mudança desses paradigmas modificará os contornos da participação social. Conforme ilustrou a professora Cláudia Feres Faria

A presença de um conjunto de elementos, como, por exemplo, (1) a descentralização das decisões públicas, a (2) introdução de fóruns públicos de discussão e deliberação, (3) o incentivo institucional à participação dos atores organizacional e economicamente menos favorecidos e o (4) comprometimento dos gestores públicos com o desenvolvimento virtuoso da modalidade de gestão pública em questão podem impulsionar o caráter inclusivo e democratizante das experiências de políticas públicas que envolvem a participação (...) (FARIA, 2008, p. 6).

Na busca de centrar essa análise sobre a efetividade decisória das deliberações tomadas pelos integrantes de colegiados democráticos, encontram-se dois pontos críticos que são considerados essenciais para que os conselhos se tornem espaços de discussão e decisão mais consolidados. São eles a “falta de incentivo institucional à participação dos atores menos favorecidos”, associada à necessidade de “comprometimento e vontade do gestor” em permitir a transferência de sua prerrogativa decisória aos conselhos, assegurando-lhes autonomia, criando condições para que os atores dominem os temas neles tratados e possam decidir conscientes de sua responsabilidade e, por fim, acatar as decisões coletivamente tomadas.

Quanto à questão do *‘incentivo institucional à participação’*, em especial relativamente aos atores menos favorecidos (organizacional e economicamente), enfrenta-se a dificuldade histórica do antagonismo existente no Brasil entre ‘o discurso e prática’, já que se mesclam de tal forma que chega ser difícil separá-los. Há, portanto, que considerar, com cuidado, a distância existente entre o discurso e a ação real do Estado, cujos objetivos por vezes são ocultos. Assim, as camadas menos favorecidas têm participado do processo apenas como meros receptores de programas e projetos, com total desconhecimento dos benefícios e de suas responsabilidades.

Contribui para manutenção dessa realidade a já conhecida resistência do poder público em capacitar e nivelar o conhecimento dos atores envolvidos no processo, condenando aqueles menos favorecidos, distantes de ferramentas próprias de informação, à participação com intensidade diferenciada ou prejudicada. Por esse motivo, o desnivelamento informacional acaba sendo característica dominante entre os participantes do processo. Para enfrentar tal situação seria necessária a seguinte reflexão: se os representantes governamentais na composição paritária dos conselhos precisam estar qualificados para responder em nome do governo, face de uma mesma moeda, os representantes da sociedade na composição paritária dos mesmos conselhos precisariam dispor de informações e capacitação com a mesma intensidade, de modo a extinguir a assimetria de informações que naturalmente reina.

Outro obstáculo a ser superado é o nível de interesse da própria comunidade em relação à participação. O esforço comunitário, aqui abordado, precisaria ser, ao máximo, espontâneo, de modo que o cidadão decidisse dedicar parte de seu tempo para avocar uma parcela de responsabilidade. Surgindo esse interesse, o governo precisaria assumir a transferência de conhecimentos e contextualização social, de modo tal que se alcançassem níveis de conscientização no seio da sociedade envolvida, proporcionando aos cidadãos a decisão sobre o engajamento no processo participativo. A questão da qualidade e quantidade de informações é fundamental na preparação e capacitação dos atores que participam da tomada de decisões que envolvem políticas públicas. Somente estando adequadamente informados os cidadãos poderão decidir com conhecimento de causa, protegidos de manipulações políticas ou processos de favorecimentos pessoais que cercam as burocracias dominantes. A qualidade da participação está intimamente ligada ao nivelamento informacional pelos atores envolvidos.

Para ocorrer essa mudança, é necessária uma reviravolta radical no comportamento dos governos e burocracias dominantes, de modo a estimularem e reformularem a participação desses grupos “menos favorecidos”. A partir do momento em que isso ocorrer com a necessária intensidade, assistir-se-á à abertura do capítulo que decisivamente contribuirá para a efetividade da participação democrática, induzindo e inserindo maior nível de conscientização no seio de comunidades que historicamente são marcadas pela deficitária experiência de cooperação. Enfim, sendo a participação popular uma garantia constitucional, é justo considerar dever inexorável dos governantes o oferecimento de condições de participação, de forma equilibrada e igualitária, entre os diversos segmentos participativos de uma coletividade social, inclusive perante esses e os próprios representantes governamentais.

E por falar no dever inexorável do Estado, torna-se necessário abordar a ‘*necessidade de comprometimento e vontade do gestor*’ para que a participação popular organizada tenha efetividade e as decisões democraticamente discutidas sejam respeitadas e implementadas. Todo esse processo de participação popular é reflexo do propósito do governante em transferir sua prerrogativa decisória para os representantes sociais que integram os Conselhos. Na medida em que a coletividade constata comprometimento e envolvimento do gestor, cresce a participação voluntária. Ademais disso, a abertura à participação pressupõe necessariamente que o gestor busque garantir autonomia aos Conselhos em relação ao próprio governo, fundamentada no afastamento de situações que configurem “clientelismos” ou relações de subordinação da comunidade em relação ao governo. Assim, a posição dos chefes políticos pode influenciar nos formatos, configuração e intensidade da construção da participação, podendo funcionar como um estímulo ou, contrariamente, um obstáculo, a depender da vertente a qual integram os agentes governamentais.

O envolvimento do governo pode também refletir, ainda, na formação da educação comunitária, de modo a se criarem condições para que as pessoas não apenas participem dos Conselhos, mas dominem os temas neles tratados, de modo a decidirem realmente em nome do Estado. Assim, para terem domínio das políticas públicas sem serem servidores públicos, tampouco acadêmicos, o governo precisa se esforçar para transferir esses conhecimentos, o que só é possível quando o administrador público está empenhado na democratização da participação popular.

Enfim, quaisquer outros enfoques que se desejem apresentar para evidenciar as nuances democráticas que permeiam os processos de participação popular, todos eles mostrar-se-ão intimamente vinculados à vontade política dos governantes, uma vez que vontade é determinante na estrutura de oportunidades.

3. ARRANJO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conceitos centrais de democracia participativa propõem situações de interferência direta da sociedade civil na gestão do Estado. Assim, a participação é implementada à medida que a sociedade civil insere representantes nos conselhos de políticas públicas, sendo considerada democrática quando os atores participam em situação de igualdade. A organização dos conselhos gestores de políticas públicas, no novo cenário democrático instalado, trouxe consigo garantias de instalação dos conselhos pressupondo essa participação igualitária entre seus representantes. No contexto desse novo arranjo institucional é indispensável abordar os tipos de conselhos, as funções que eles exercem, o vínculo institucional, a autonomia que lhes são afetas, a composição e seleção dos membros dessas instâncias participativas.

3.1 Tipos de conselhos

Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em conjunto pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e Comunidade Solidária (1997), os conselhos podem ser classificados em três tipos: Conselhos de Políticas, Conselhos de Programas e Conselhos Temáticos. Os Conselhos de Políticas fazem parte do Sistema Nacional, reunindo o papel de formular, planejar e fiscalizar as respectivas ações e políticas públicas estruturadas, prevendo, ou não, a existência de conselhos. Possuem atribuições legalmente estabelecidas, sendo papel desses conselhos a atuação no planejamento e fiscalização de determinada política pública. Nesse conjunto situam os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos de Programa são aqueles vinculados a programas governamentais específicos, concretos e bem delimitados. Levam em consideração metas focando o acesso a serviços, bens elementares ou prioridades econômicas. Nesse conjunto situam os Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família (objeto desta pesquisa), os Conselhos de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, etc.

Os Conselhos Temáticos estão associados a idéias ou temas da agenda local e não estão vinculados necessariamente a um sistema. São criados, muitas vezes, por estímulos específicos, que costumam ser importantes para determinados contextos locais, sejam eles políticos, sociais, ou resultados de pressões de grupos da sociedade civil.

As maneiras como se organizam esses três tipos de conselhos estão relacionadas, necessariamente, às funções que cabem a cada um deles. Aos conselhos temáticos cabe, somente, a função consultiva, ou seja, de expressar opiniões e apresentar propostas sobre as políticas públicas. Os demais conselhos costumam possuir papel deliberativo, o que quer dizer que estão credenciados a votarem pela aprovação ou não de aspectos das políticas públicas, interferindo em direcionamentos de orçamentos e ações concretas para a comunidade.

3.2 Funções que os conselhos exercem

Dentro do contexto relativo ao arranjo institucional dos conselhos, há que se abordarem as funções que normalmente eles desempenham, quais sejam, as funções deliberativas, consultivas, fiscalizatórias, eventualmente as normativas e aquelas ligadas à mobilização e articulação.

A função deliberativa dos conselhos possibilita que essas instâncias, após os necessários debates públicos, produzam decisões sobre as políticas públicas que lhes são afetas. Assim, no exercício dessa função, aos conselheiros é possibilitado participarem da discussão e da decisão sobre a implementação de ações estatais concretas para a comunidade, resultantes da aplicação dos orçamentos na consecução de programas e políticas públicas. Em outras palavras, os conselhos efetivamente decidem sobre a política com a qual se relacionam, incluindo-se, nesse bojo, desde questões específicas sobre a organização e o funcionamento do próprio conselho até o planejamento da política pública específica e o controle sobre sua execução. A partir das decisões proferidas, é possível conferir grau de efetividade dos conselhos, uma vez que a aceitação e implementação pelo ente governamental indicam o quanto essas instâncias conseguem influenciar a produção, a política e o controle público sobre as ações estatais.

Já a função consultiva é a mais comum e relaciona-se com a razão de ser dos conselhos. Trata-se da natural função de aconselhar, de dar consultas, de emitir opinião. Quando no exercício dessa função, os conselhos – provocados ou antecipando-se a eventuais provocações – opinam sobre um determinado assunto, num processo de orientação a governos, políticas, sistemas ou interessados em geral.

Os conselhos poderão – e em determinados casos deverão – desempenhar função fiscalizatória. A obrigatoriedade de se acompanhar e fiscalizar a gestão de determinadas

políticas públicas, incluindo-se a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros vinculados aos respectivos programas, advém da Constituição da República de 1988, cujo texto descentralizou algumas competências para os entes Estaduais e Municipais, passando a exigir a criação e atuação dessas instâncias como condição para o repasse de verbas públicas.

Alguns conselhos, eventualmente, exercem funções normativas, decorrentes da natureza legislativa que detêm esses conselhos. Exemplos disso são os conselhos de educação, meio ambiente, dentre outros. Na verdade, no âmbito de sua competência, tais órgãos exercem uma função complementar em relação ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal), na medida em que lhes cabe orientar e disciplinar os temas que lhes são afetos por meio de normas, diretrizes e indicações sobre atitudes e comportamentos.

A função de mobilizar determinados atores sociais ou estatais e promover a articulação do debate sobre políticas públicas entre sociedade civil e Estado é mais uma importante atribuição dos conselhos. Este papel denota grande carência dado o contexto vertical que demarca a criação das políticas públicas brasileiras. Além disso, diversos debates necessitam de transversalização de temas e de envolvimento de outros setores para que se encontre riqueza informacional adequada à tomada de decisões temáticas. Esses espaços de articulação, por si, reforçarão as redes de sustentação dos próprios conselhos.

3.3 Autonomia e vínculo institucional

Com o surgimento dos conselhos, os movimentos sociais inicialmente esboçaram preocupação com a independência e autonomia que essas instâncias alcançariam para o exercício de sua missão. Essa tensão foi sendo minimizada como resultado do próprio processo de redemocratização, especialmente porque as lideranças de diversos movimentos sociais foram se familiarizando com a gestão e condução dos processos de funcionamento dos conselhos, ou mesmo porque alguns deles acabaram alçados a posições mais representativas, inclusive, ocupando cargos no interior da máquina estatal. Com relação a esse último fator, que de forma aguda influenciou o comportamento crítico de parte dos atores sobre essas instâncias, Luchmann destacou que

importantes agentes do movimento foram “sugados” pela administração petista, enfraquecendo sobremaneira uma atuação mais crítica e combativa do movimento. Observa-se uma importante modificação ou ruptura no grau

de autonomia e na definição de identidade do movimento, na medida em que o novo quadro administrativo, controlado pelas antigas lideranças do movimento passa a cobrar apoio [...] (LUCHMANN, 2002, p. 73).

Essa migração dos atores, dentro do cenário político e participativo, amenizou o trânsito de críticas sobre a possível limitação da autonomia das instâncias, porém não fez com que elas deixassem de existir. Pesquisas, com criticidade, demonstram que os conselhos gestores de políticas instalados em diversos municípios funcionam sem condições mínimas de infra-estrutura e totalmente dependentes de apoio institucional dos entes municipais. Essa subsistência excessivamente amparada, às expensas e influenciada pelo poder executivo local atinge, diretamente, a relação de autonomia a ser instalada entre os conselhos e o Estado.

No bojo dessas preocupações surge a controvérsia sobre a existência de vínculo institucional entre os Conselhos e o Estado. Sobre o tema, deve-se frisar que aos governos, por força normativa, cabe assumir responsabilidade da manutenção dessas instâncias. Em outras palavras, o Poder Executivo precisa reservar recursos para a instauração e manutenção de sua infra-estrutura, capacitação de seus conselheiros e custeio de despesas de conselheiros relacionadas ao exercício de suas atividades. Em resumo, precisam de verbas orçamentárias asseguradas. O desempenho das funções dos conselheiros depende da contribuição do Estado para garantir condições mínimas de funcionamento das instâncias. O apoio logístico e estrutural obrigatório garante a presença dos atores estatais e da sociedade civil organizada, já que, em muitas situações, a prática demonstrou que sem esse custeio para despesas alguns segmentos de representantes acabam por se ausentarem das reuniões e atividades programadas, prejudicando a concepção de paridade estatutariamente existente.

3.4 Composição e seleção dos membros

Buscando coerência com o grau de incentivo que vem sendo dado à criação desses espaços democráticos, a composição a ser buscada é a mais plural possível, abrindo uma possibilidade ampla. Assim, busca-se garantir presença da maior parte das forças de cada segmento social, inclusive a manifestação dos focos divergentes, mesmo que impossível viabilizar a presença de cada minoria ou maioria.

Quando não há legislação federal regulamentando os conselhos, o poder público aos quais os conselhos se vinculam – federal, estadual ou municipal – pode agir com

discricionariedade na definição das composições dos conselhos, desde que a regulamentação normativa não cometa arbitrariedades, tampouco vise atender unicamente objetivos partidários ou eleitoreiros.

O foco deste trabalho é o funcionamento de conselhos que visam acompanhar um programa de governo federal, cuja atuação, porém, ocorre no plano municipal. Tomando como exemplo esses conselhos, via de regra, a representação governamental se fará presente com representantes de órgãos do Executivo, não sendo recomendável a presença de representantes de outros poderes no conselho, como vereadores ou juizes, já que tal composição interferiria na independência dos Poderes. Quanto à representação da sociedade civil organizada, pode-se enumerar uma grande quantidade de grupos de atores, como ONGs, representações profissionais, de trabalhadores e patronais, entidades filantrópicas, associações comunitárias, movimentos sociais, entidades religiosas, sindicatos e até diretamente por moradores não vinculados a nenhuma associação organizada, quando indicados por suas comunidades para representá-las junto aos conselhos. Alguns autores alertam que os conselhos costumam estar ligados a entidades político partidárias³.

A seleção dos conselheiros, em geral, não é fruto de vitória em disputa eleitoral, tampouco de seleção em concurso público. A seleção para representação nesses fóruns democráticos se dá, na maciça maioria, por escolha efetuada pelos chefes do poder executivo, que indicam seus representantes governamentais e, em alguns casos, até os representantes da sociedade civil. Assim, a escolha desses últimos, quando respeita algum critério democrático, costuma ser feita pelo Executivo com base em lista de nomes elaborada pelas entidades da sociedade civil. Além dessa forma, há casos em que os indicados são escolhidos por meio de voto em assembleias e fóruns próprios ao segmento social representado, havendo registros de casos em que a eleição decorre de escolha direta pela população local.

Quanto à publicidade desses atos de escolha dos conselheiros, certamente que se dá de forma mais discreta do que aquela ligada à escolha dos cargos políticos eletivos do legislativo ou mesmo do executivo. Por outro lado, se ao processo de escolha dos conselheiros fosse concedida maior publicidade, a visibilidade desencadearia maior fiscalização e controle sobre esses atos, já que, em muitos casos, a própria sociedade desconhece a existência dessas instâncias.

³ Um estudo realizado por Arretche, Buainain, Silveira e Meireles (2006, p. 20) destaca que “este fenômeno ocorre devido à natureza da política, ao valor dos conselhos e à dependência dos conselhos em relação às prefeituras”.

3.5 Infra-estrutura necessária e funcionamento

Com relação aos conselhos gestores de políticas públicas ligados a programas sociais do Governo Federal, a legislação nacional estabeleceu como papel das prefeituras municipais oferecerem infra-estrutura necessária ao funcionamento desses fóruns. Essa dependência da disponibilidade estrutural dos municípios, em muitos casos, termina por criar falsa imagem da existência de subordinação entre essas instâncias e o governo local. Essa distorcida interpretação, em muitos casos, chega a ser defendida por uma parte dos conselheiros desavisados.

Assim, quanto ao funcionamento, decorrente dessa visão desfocada mencionada no parágrafo anterior, muitos conselhos municipais vêm sendo utilizados somente como instrumentos para referendar as decisões adotadas pelo poder público local. Baptista, Kornin e Machado, quanto ao funcionamento dessas instâncias, afirmam que o poder público

pode adotar dois tipos de postura com relação aos conselhos: Ele pode assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte de seu modelo de gestão participativa (...) Entretanto, na prática, as decisões mais importantes continuam sendo tomadas em outras instâncias que não os conselhos. De outra forma, poder público pode incorporar os espaços dos conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, legitimando os espaços de participação da sociedade civil e, portanto, promovendo o fortalecimento dos próprios conselhos (BAPTISTA, KORNIN E MACHADO, 2004, p. 232).

Enfim, falar das condições para pleno funcionamento dos conselhos requer procedimentos que garantam autonomia e independência dessas instâncias. Nesse sentido, é importante que os conselhos/conselheiros: tenham garantido materiais, espaço físico, equipamentos e recursos financeiros para o exercício de suas atividades, de forma isenta de interferências ou subordinações políticas; tenham seu presidente eleito entre seus próprios membros; consigam se autogerirem, estipulando suas próprias normas e regras internas, independentemente de influências externas; desenvolvam a capacidade de articularem-se com instâncias, órgãos, entidades da sociedade civil e das três esferas da administração pública; busquem meios de garantir a capacitação dos seus representantes, com regularidade; e desempenhem suas atividades sem recebimento de remuneração – já que se considera de relevância pública o exercício dessas atividades.

4. A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

4.1 O Programa Bolsa Família - PBF

O Bolsa Família é um programa social instituído pelo Governo Federal Brasileiro, criado em outubro 2003 por meio de uma medida provisória que, entre outros, unificou os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, tendo sido estabelecidas uma série de condicionalidades – compromissos que devem ser cumpridos pelas famílias nas áreas de saúde e educação – como condição para a manutenção do pagamento dos benefícios.

O Programa tem por objetivo a transferência de renda diretamente às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e as regras atualmente vigentes encontram-se disciplinadas na Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 e suas alterações. As definições de pobreza e extrema pobreza, para fins de aplicação no programa, são tratadas no Decreto nº 5.209/2004, com a redação dada pelo Decreto nº 6.917/2009. Nesse sentido, são consideradas pobres as famílias com renda per capita de até R\$140,00 mensais e extremamente pobres as que auferem até R\$70,00 mensais per capita.

A transferência de renda diretamente às famílias ocorre em função da composição familiar, sendo que a seleção dos beneficiários utiliza como base os registros do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, que funciona como instrumento de coleta de dados e informações, cuja função primordial consiste em promover a identificação das famílias de baixa renda existentes no País. Este cadastro único (CadÚnico), de âmbito nacional e que é alimentado sob a coordenação de gestores nos municípios, além de identificar os grupos familiares objeto do principal programa de transferência de renda do Governo Federal (PBF), serve, também, como subsídio para a formulação de políticas exclusivas de auxílio às famílias de baixa renda. No que tange aos valores transferidos diretamente às famílias no âmbito do Programa Bolsa Família, o art. 19 do Decreto nº 5.209/2004, com a redação dada pelo Decreto nº 6.917/2009, estatui os seguintes benefícios financeiros: **(i)** benefício básico, no valor de R\$68,00, destinado somente às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza; **(ii)** benefício variável, no valor de R\$22,00 por beneficiário até o limite de R\$66,00, destinado às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza ou pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças

entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos; **(iii)** benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$33,00 por beneficiário até o limite de R\$66,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos. Dessa forma, cada família poderá receber entre R\$22,00 e R\$200,00 por mês, dependendo da sua situação sócio-econômica e do número de crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos.

Os recursos destinados ao Programa Bolsa Família representaram, em 2009, um montante de R\$ 11,2 bilhões, conforme dados registrados no Portal da Transparência.

4.2 Os Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família – CCSPBF

Assim como a maioria das políticas e programas desenvolvidos pelo governo, o PBF também prevê a criação ou designação de uma Instância de Controle Social com o objetivo de acompanhar, monitorar e fiscalizar a gestão local do Programa.

Segundo as diretrizes estabelecidas, a gestão do Programa deve ser realizada de forma compartilhada entre União, estados e municípios que aderirem ao Programa, cada qual com suas competências. Um dos requisitos mínimos para que os municípios possam aderir ao Programa, conforme decreto que regulamenta o Bolsa Família, é a instituição formal de um órgão responsável pelo controle social do Programa no âmbito local⁴. Nesse sentido, a criação dos Conselhos de Controle Social do Bolsa Família – CCSPBF no âmbito municipal é matéria de iniciativa privativa do chefe do Executivo.

Os CCSPBF poderão ser constituídos especificamente para o acompanhamento do Programa, sendo facultado ao executivo municipal atribuir essas funções a outros conselhos já formalmente constituídos, desde que atendidos os princípios de intersetorialidade e de composição paritária entre governo e sociedade.

Esses conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente, com funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução da política de transferência de renda e inclusão social. São tipificados como Conselhos de Programa, conforme exposição apresentada no capítulo 2 deste trabalho, e sua composição deve ser ampla, de modo a assegurar às suas deliberações a máxima representatividade e legitimidade. O número de vagas reservadas às

4 Conforme prevê o art. 14 c/c art. 29 do Decreto Federal nº 5.209/2004.

entidades ou organizações representantes da sociedade e dos beneficiários deve ser pelo menos a metade do total dos assentos nos conselhos. É indispensável que os representantes da sociedade sejam escolhidos com autonomia em relação ao governo.

Como já dito, o CCSPBF deverá ser intersetorial, composto por integrantes das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação, Segurança Alimentar e da criança e do adolescente, onde houver, além de outras que o ente federado julgue conveniente. A composição vai depender, em cada esfera de governo, da organização do setor público, da organização representativa da sociedade civil, da articulação intersetorial, além das prioridades do governo local. Com base nas determinações do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, além da intersetorialidade, os Conselhos de Controle Social - CCS devem ter em sua composição: (i) representantes de entidades ou organizações da sociedade civil, líderes comunitários, bem como beneficiários do Programa; (ii) representantes dos conselhos municipais existentes no município, na forma estabelecida pela legislação que rege a execução dos programas remanescentes.

As atribuições de controle social do Programa Bolsa Família acham-se detalhadas na Instrução Normativa MDS nº 1, de 20/05/2005. O Anexo V desse diploma normativo pressupõe uma série medidas, das quais se destacam as seguintes:

- Avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários para identificar as famílias que não reúnam características de elegibilidade ao PBF, ocasião em que o gestor municipal e a Senarc deverão ser informados para a adoção de medidas cabíveis;
- Contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, garantindo o cadastramento das famílias mais vulneráveis;
- Identificar necessidades de capacitação dos CCS, auxiliando as três esferas de governo na sua execução;
- Verificar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades e dedicar-se, em especial, às famílias mais vulneráveis e necessitadas, estimulando a interação e a cooperação entre as áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e outras;
- Acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das famílias beneficiadas do PBF;
- Apoiar a identificação de potenciais beneficiários do PBF, sobretudo populações tradicionais (indígenas e quilombolas) e em situação de extrema pobreza;
- Acompanhar os atos de gestão de benefícios do PBF e dos programas remanescentes realizados pelo gestor municipal;

- Fiscalizar a transparência e a adequação dos registros e das atividades, articulando-se com a Rede Pública de Fiscalização (Ministério Público, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União);
- Avaliar a eficiência e a eficácia das ações; e
- Acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento global do Programa e suas relações com outros programas;
- Estimular a participação comunitária no acompanhamento da execução do PBF no município.

Como se observa, as instâncias de controle social do Bolsa Família possuem, basicamente, funções fiscalizadoras e mobilizadoras, conforme conceituação apresentada neste trabalho, além de serem responsáveis pelo acompanhamento e a avaliação dos resultados obtidos pelas famílias envolvidas. Por serem órgãos de fiscalização das ações de governos, os conselhos precisam estar permanentemente informados sobre a dimensão dos problemas sociais de pobreza e exclusão social da população, os recursos disponíveis, onde e como vêm sendo aplicados. Os gestores devem prestar as informações de que os conselheiros precisam para avaliar e tomar decisões. Por outro lado, inobstante as instâncias deliberarem sobre temas de sua competência, as decisões não tem aplicação automática e tampouco compulsória, na medida em que dependem da anuência do poder público para serem implementadas.

De relevo, faz-se necessário saber se essas instâncias estão sendo capazes de cumprir suas atribuições legalmente instituídas. Em função disso, a presente pesquisa buscou avaliar, por meio de determinados procedimentos, o desempenho dos CCSPBF instalados no Estado de Minas Gerais e seus reflexos na atuação dos governos dos pequenos municípios na gestão do PBF.

4.3 A metodologia utilizada para evidenciar os reflexos da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios mineiros

A pesquisa apresentada neste trabalho propôs analisar a capacidade que possuem os CCSPBF para desempenharem as funções de fiscalização, monitoramento, acompanhamento e avaliação do Programa, abordando também os reflexos e o potencial de contribuição dessas instâncias para influenciarem o desempenho governamental dos municípios a que estão vinculados.

Dando vazão a esse objetivo, buscou-se examinar a atuação dos CCSPBF de 20 municípios mineiros de pequeno porte, assim entendidos aqueles cuja população não ultrapassasse 20 mil habitantes. A seleção dos 20 municípios coincidiu com o número de municípios mineiros, com o referido corte populacional, sorteados publicamente para serem fiscalizados em 2009 pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal Brasileiro – a Controladoria-Geral da União (CGU). Quanto à metodologia de seleção dos municípios, vale esclarecer que eles são apontados após realização de um sorteio público⁵, que ocorre periodicamente desde 2003 e é executado pela CAIXA, em Brasília, nos mesmos moldes dos sorteios das loterias federais. Tal procedimento garante a observância de uma amostra aleatória bem definida na obtenção dos municípios a serem fiscalizados. No ano de 2009, foram realizados 03 (três) sorteios públicos (28^a, 29^a e 30^a edições), que resultaram na seleção dos municípios a serem fiscalizados em Minas Gerais, conforme tabela 1, a seguir:

TABELA 1 – CIDADES SORTEADAS NO 28º, 29º E 30º SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS:

28º Sorteio Público de Municípios, realizado em 12/05/2009		29º Sorteio Público de Municípios, realizado em 17/08/2009		30º Sorteio Público de Municípios, realizado em 05/10/2009	
Município	População	Município	População	Município	População
Capitão Enéas/MG	14106 hab	Urucânia/MG	10203 hab	Chapada do Norte/MG	15449 hab
Gonçalves/MG	4270 hab	Águas Vermelhas/MG	12674 hab	Cach. de Minas/MG	10820 hab
Volta Grande/MG	5166 hab	Argirita/MG	2995 hab	Imbé de Minas/MG	6324 hab
Felício dos Santos/MG	5685 hab	Catuti/MG	5303 hab	Casa Grande/MG	2000 hab
S. Gonçalo do Abaeté/MG	6156 hab	Palmópolis/MG	7041 hab	J. Gonç.de Minas/MG	4547 hab
Francisco Dumont/MG	4759 hab	Araújos/MG	7201 hab	Capitão Andrade/MG	4801 hab
Itaipé/MG	11497 hab			Estrela do Indaiá/MG	3651 hab

Fonte: IBGE, contagem da população 2007.

Nesses 20 municípios, os fiscais da CGU aplicaram questionários que indagavam sobre o cumprimento de atribuições dos CCSPBF, bem como foram avaliadas as infra-estruturas e observados determinados comportamentos, trâmites e procedimentos inerentes ao funcionamento dessas instâncias de controle. Vale destacar que as fiscalizações a cargo da CGU são realizadas por fiscais de seu quadro efetivo, oportunidade em que são aplicados procedimentos de auditoria e fiscalização em observância às normas federais atinentes ao universo a ser examinado. No caso específico desta pesquisa, a avaliação da atuação dos CCSPBF contou também com a análise dos registros que foram obtidos mediante aplicação de questionários padronizados, cujas entrevistas foram realizadas com os conselheiros

⁵ Essa estratégia, denominada de Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, visa avaliar a aplicação dos recursos públicos federais recebidos por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, sediada no município.

integrantes destes conselhos nos municípios constantes da referida amostra. Além disso, procedeu-se à análise das atas de funcionamento dessas instâncias, bem como se levaram em consideração os achados de fiscalização produzidos pelos fiscais da CGU. Esses dados foram tabulados para fins desta pesquisa e processados de forma a permitir a comparação das realidades vividas em cada município⁶.

As indagações que procuraram ser respondidas por meio de entrevistas e observações do corpo de fiscalização basicamente resumiram em: **(i)** constatar se o município designou instância de controle social para acompanhar o PBF; **(ii)** se a eventual instância criada tem acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa; **(iii)** se a instância dispõe de meios adequados para exercer suas atribuições; **(iv)** se há acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por instância de controle social; **(v)** se há acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico por instância de controle social; **(vi)** se há acompanhamento dos procedimentos de gestão de benefícios do PBF por instância de controle social; **(vii)** se há acompanhamento da oferta de programas e ações complementares ao Programa por instância de controle social; **(viii)** se o controle social denuncia aos órgãos de fiscalização e à SENARC/MDS as irregularidades verificadas na gestão local do programa.

Com base nesse eixo de observações, procurou-se considerar fatores capazes de revelar o desempenho da gestão do PBF pelas pequenas prefeituras. Nesse sentido, foram observados aspectos relativos ao alcance dos objetivos da política, ao gerenciamento dos cadastros e do controle das exigências estabelecidas, a fim de analisar a qualidade da condução do programa considerando municípios mineiros de pequeno porte.

4.4 O reflexo da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios mineiros

O controle e participação da sociedade na gestão do PBF deverão ser realizados, no âmbito dos municípios, por um conselho de controle social do Programa Bolsa Família formalmente constituído pelo executivo municipal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, conforme determina a legislação. Entre os principais objetivos da instalação local de uma instância de controle social para o Programa Bolsa Família temos o aumento da transparência, apoio à fiscalização e acompanhamento da oferta e acesso aos serviços relacionados ao cumprimento das condicionalidades (educação e saúde). Visando orientar os

⁶ Vide tabela apresentada no Apêndice deste trabalho.

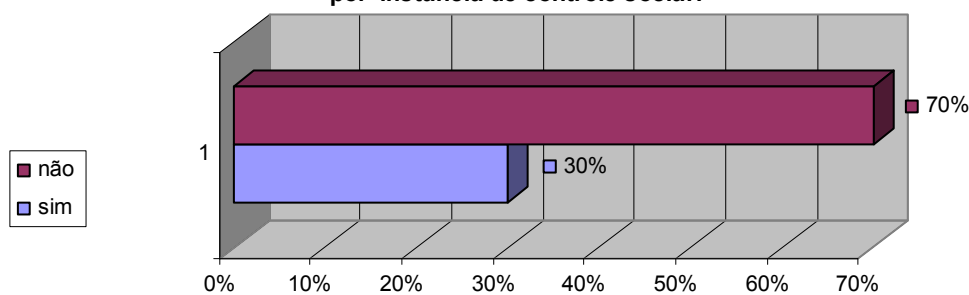
municípios quanto à concepção, organização e atribuições da instância de controle social do PBF, o MDS expediu norma⁷ para disciplinar essas obrigações. Assim, quanto à fiscalização e controle a cargo dos CCSPBF, relativamente às condicionalidades⁸ a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias, sem detrimento de outras atribuições, estão as seguintes: **(a)** Acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades do PBF pelas famílias beneficiárias; **(b)** Articular-se com os conselhos setoriais existentes no município para garantia da oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades; **(c)** Conhecer a lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades, periodicamente atualizada e sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação; **(d)** Acompanhar e analisar o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento de condicionalidades no município; **(e)** Contribuir para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades. Além dessas, o Decreto Federal nº 5.209/2004 fixa como condicionalidades obrigatórias, para serem cumpridas pelos beneficiários, a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Tendo em vista a existência das regras estabelecidas para exercício das atribuições normativas, propôs-se aferir se os CCSPBF estariam desempenhando essas importantes atribuições. O resultado da aplicação dos questionários revelou que, dentre os 20 municípios analisados, em 14 deles (70%) os CCSPBF não executavam procedimentos que visassem acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, com destaque para a inexistência de registros de visitas aos postos de saúde (para verificar se as famílias estavam se submetendo a controles e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos) e às escolas (para verificar se as famílias estavam encaminhando os filhos às unidades de ensino para atendimento das frequências escolares mínimas fixadas pelas regras do Programa). O gráfico 1 retrata a situação aqui apontada:

⁷ Instrução Normativa MDS n.º 01, de 20 de maio de 2005.

⁸ art. 8º, III, da IN MDS/Senarc nº 01, de 20/05/2005 e art. 31 do decreto Federal nº 5209/2004.

Gráfico 1: Há acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por instância de controle social?



Fonte: CGU. Elaboração do autor.

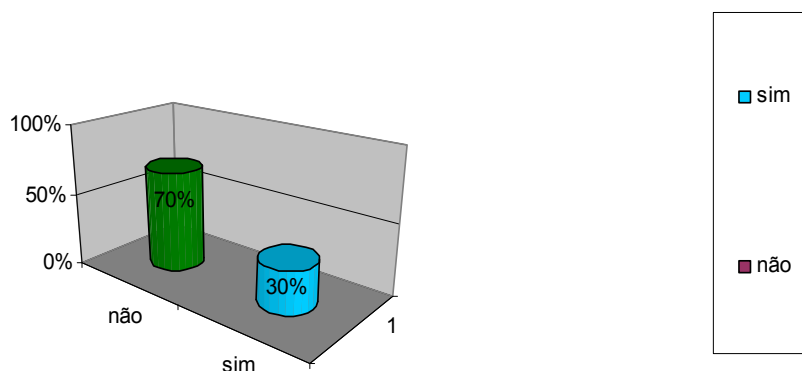
Outro ponto que mereceu atenção desta pesquisa foi relativo ao cadastramento das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

O CadÚnico é um banco nacional de dados criado em 2001 pelo Governo Federal, que visa concentrar informações das famílias brasileiras consideradas de baixa renda, servindo para identificar os grupos familiares objeto do principal programa de transferência de renda do Governo Federal (PBF), além de ser utilizado como subsídio para a formulação de políticas exclusivas de auxílio às famílias de baixa renda.

Dada a importância do gerenciamento adequado desse relevante instrumento, buscou-se verificar se os CCSPBF estariam efetuando o devido acompanhamento e fiscalização dos procedimentos relativos ao cadastramento das famílias no cadastro nacional unificado, conforme preconizado no art. 4º, inciso II, do Decreto Federal nº 6.135/2007⁹. Da amostra de 20 municípios analisados, 70% deles não executavam procedimentos de fiscalização e acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico, conforme representado no gráfico 2:

⁹ O referido dispositivo define que, para fins das regras de inclusão no CadÚnico, será considerada família de baixa renda a unidade nuclear que possua renda familiar mensal per capita de até ½ mínimo ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

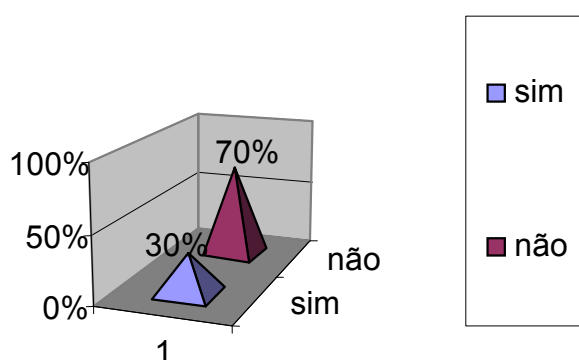
Gráfico 2: Há acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico por instância de controle social?



A efetiva atuação dos CCSPBF no desempenho do papel fiscalizatório, entre outros ganhos, pode ajudar a impedir que famílias inelegíveis pelas regras do PBF venham ser beneficiadas com o apoio financeiro e os instrumentos sócio-educativos que esse programa federal oferece. Com essa visão, o MDS expediu a já mencionada norma Instrução Normativa MDS n.º 01, de 20 de maio de 2005, para orientar a atuação dos CCSPBF nas ações relativas à gestão dos benefícios¹⁰ concedidos às famílias. Assim, no que se refere à gestão dos benefícios, cabe aos CCSPBF, sem detrimento de outras atribuições, as seguintes atividades: **(a)** Avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários do PBF; **(b)** Solicitar, mediante justificativa, ao gestor municipal, o bloqueio ou o cancelamento de benefícios referentes às famílias que não atendam aos critérios de elegibilidade do Programa; **(c)** Acompanhar os atos de gestão de benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes realizados pelo gestor municipal. Por oportuno, vale frisar que a Gestão de Benefícios é o conjunto permanente de processos e atividades com o objetivo de realizar continuamente a transferência de renda às famílias que realmente são elegíveis ao recebimento dos benefícios. Para isso, após a inclusão da família no CadÚnico e sua seleção como efetiva beneficiária no PBF, toda a movimentação de gestão desses benefícios precisa ser registrada por meio de procedimentos (que incluem bloqueios, desbloqueios, suspensão e cancelamentos de benefícios referentes às famílias que não atendam aos critérios de elegibilidade do Programa), de forma a dar transparência a essas atividades. Essas ações compõem o processo chamado gestão de benefícios.

Tendo em vista a importância do tema, esta pesquisa buscou verificar se os CCSPBF estariam efetuando o acompanhamento e fiscalização dos procedimentos relativos à gestão dos benefícios, evidenciando-se que, da amostra de 20 municípios analisados, 70% dos CCSPBF não acompanhavam ou fiscalizam os referidos procedimentos, conforme retratado no gráfico 3:

Gráfico 3 Há acompanhamento dos procedimentos de gestão de benefícios do PBF por instância de controle social?



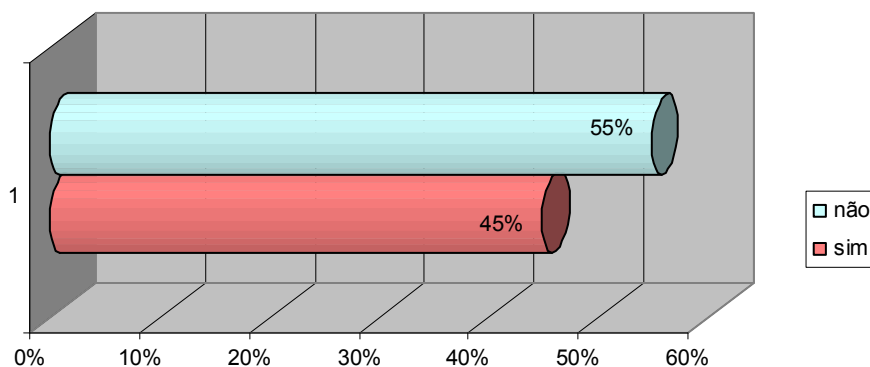
O combate à fome e à pobreza, o apoio e a promoção das famílias mais excluídas não são tarefas fáceis, principalmente em um país como o Brasil, historicamente marcado pela exclusão de setores significativos de sua população e pela desigualdade social. Para superar essas barreiras, como parte dos esforços dessa política governamental, os estados e municípios que aderem ao Bolsa Família se comprometem a oferecer Programas Complementares ao PBF, visando à promoção, ao desenvolvimento das famílias e ao incremento de forma a contribuir para que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a sua situação de vulnerabilidade e pobreza. São considerados Programas Complementares aqueles direcionados à geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, entre outros programas que podem ser ofertados. Em relação ao tema, cabe aos CCSPBF¹¹ o acompanhamento e fiscalização do cumprimento desse compromisso pelos entes municipais. Buscando verificar a atuação dos CCSPBF no acompanhamento e fiscalização dessas obrigações, a pesquisa

¹⁰ art. 8º, II, da IN MDS nº 01, de 20/05/2005 e art. 31 do decreto Federal nº 5209/2004.

¹¹ art. 8º, IV, da Instrução Normativa MDS/Senarc n.º 01, de 20 de maio de 2005.

evidenciou que, da amostra de 20 municípios analisados, apenas 45% dos conselhos acompanhavam ou fiscalizam se os municípios estavam ofertando Programas Complementares ao PBF, conforme representado no gráfico 4:

Gráfico 4: Há acompanhamento da oferta de programas e ações complementares ao PBF por instância de controle social?



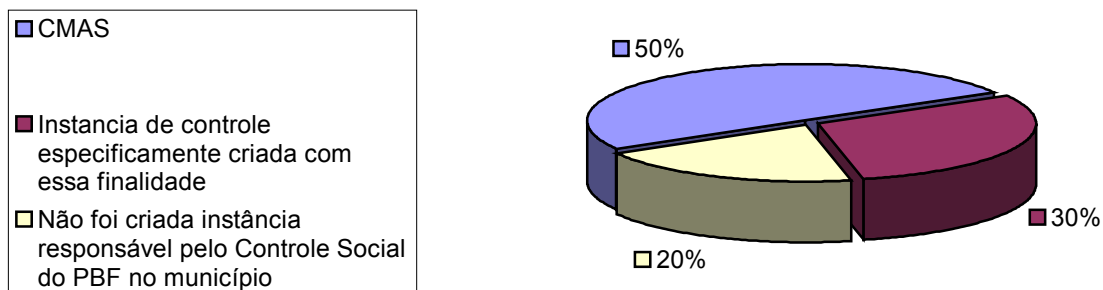
Fonte: CGU. Elaboração do autor.

A idéia maior do Programa Bolsa Família é, em última análise, criar condições para que as famílias alcancem a emancipação e consigam sair do estado de pobreza e extrema pobreza que se encontram. Os incentivos financeiros e sócio-educativos do PBF não são suficientes para total atingimento desse objetivo, razão pela qual a oferta de programas complementares ao PBF se tornou tão importante. Ocorre que os CCSPBF, que detém atribuições de acompanhar, fiscalizar essa oferta e estimular a integração de outras políticas (outros programas), nem sempre cumprem sua missão. Esta pesquisa revelou que 55% dos Conselhos de Controle Social do PBF não vinham exercendo seu papel, fragilizando o concurso de atos necessários ao alcance do objetivo maior do programa.

Como já informado neste trabalho, a instituição formal de um órgão responsável pelo controle social do PBF no âmbito local é condição para os municípios aderirem ao Programa, porém é facultado ao Poder Executivo constituir instância específica para essa finalidade, ou delegar tais competências a um conselho ou instância já existente no município, garantidas a intersectorialidade e a paridade legalmente previstas. A fim de verificar a proporção de municípios que criaram conselhos exclusivamente com a finalidade de controle social do PBF, num universo de 20 municípios mineiros pesquisados, o levantamento revelou que apenas 6 municípios (30%) criaram conselhos específicos para exercer atribuições de controle social do PBF. De resto, desse universo, 4 municípios (20%) sequer cumpriram a determinação legal; e a maioria dos municípios (50%) preferiu atribuir essa função a

Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS já existentes, como mostra o gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5: Qual instância exerce atribuições de controle social do PBF no município?



Fonte: CGU. Elaboração do autor.

A criação de instância local para acompanhar especificamente o funcionamento do PBF, desde que devidamente capacitada e com o oferecimento de todas as condições necessárias ao seu regular funcionamento, daria aos conselheiros indicados condições de focar, mais detalhadamente, as particularidades singulares desse Programa.

Outra questão verificada na pesquisa foi se os conselhos de controle social do PBF estariam tendo acesso às informações básicas necessárias ao desempenho de suas atribuições normativas de acompanhamento do Programa, conforme prevê o art. 32 do Decreto Federal nº 5.209/2004¹². Do total de 20 municípios da amostra, constatou-se que a metade, ou seja, 50% dos municípios não possuíam acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa ou suas instâncias de controle não haviam sido criadas, conforme tabela 2, a seguir:

¹² Para o pleno exercício, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do CadÚnico e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família (...), bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo MDS.

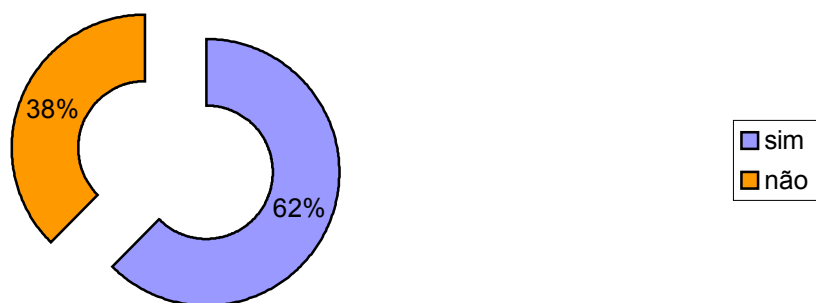
TABELA 2 – PROPORÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS POR OCASIÃO DO 28º, 29º E 30º SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS, CUJAS INFORMAÇÕES BÁSICAS PARA ACOMPANHAMENTO DO PBF SÃO ACESSADAS POR INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL – MINAS GERAIS / 2009.

Indagação	Constatação	Qde	%
Em quantos dos municípios averiguados as informações básicas são acessadas por Conselhos de Controle Social do PBF para acompanhamento do Programa?	Possui acesso às informações básicas	10	50%
	Não tem acesso às informações ou a instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada no município	10	50%
Total da Amostra		20	

Fonte: Elaboração do autor.

Ao analisarmos esta mesma questão tratada na tabela anterior, porém levando-se em consideração apenas os municípios que criaram as instâncias de controle social do PBF, ou seja, excluindo-se aqueles municípios 4 municípios que deixaram de criar o conselho (conforme apresentado no gráfico nº 5), têm-se os seguintes dados: 62% das instâncias criadas tinham acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa e 38% não estavam tendo acesso às informações necessárias. O gráfico 6 retrata a constatação:

Gráfico 6: Os Conselhos de Controle Social do PBF têm acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa?



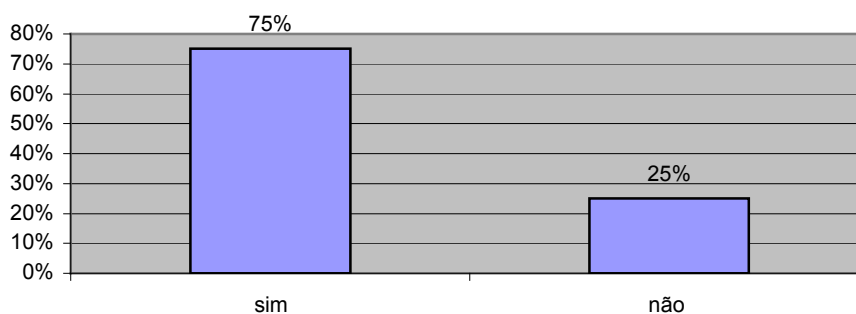
Fonte: CGU. Elaboração do autor.

Em relação ao resultado obtido, importante frisar que, para o exercício das atribuições em conformidade com o que determina a legislação, os CCSPBF necessitam ter acesso às informações constantes dos cadastros únicos (CadÚnico) – que são alimentados sob a coordenação de um gestor local designado pelo poder executivo municipal –, além de outras informações atinentes ao Programa, como a situação de cada benefício local distribuído às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza ou informações relativas ao cumprimento

das obrigações pelas famílias beneficiárias, etc. Inobstante a necessidade de conhecimento das informações aqui elencadas, os apontamentos revelam que 38% dos conselhos não possuem acesso a esses dados, prejudicando substancialmente a fiscalização e o acompanhamento preconizado pelas regras do Programa.

Conforme já dito nessa pesquisa, a legislação nacional remete às prefeituras municipais a obrigação de oferecer infra-estrutura necessária ao funcionamento dos conselhos¹³. Diante disso, buscou-se verificar a estrutura de funcionamento oferecida pelos municípios aos CCSPBF, tendo sido revelados os seguintes resultados: excluindo-se aqueles 4 municípios que deixaram de criar os conselhos (conforme apresentado no gráfico nº 5), verificou-se que 75% dos conselhos criados dispunham de meios adequados para exercer suas atribuições e 25% não dispunham de infra-estrutura mínima necessária para o desempenho das funções legalmente previstas, conforme demonstrado no gráfico 7:

Gráfico 7: Os CCSPBF dispõem de meios adequados para exercerem suas atribuições?



Fonte: CGU. Elaboração do autor.

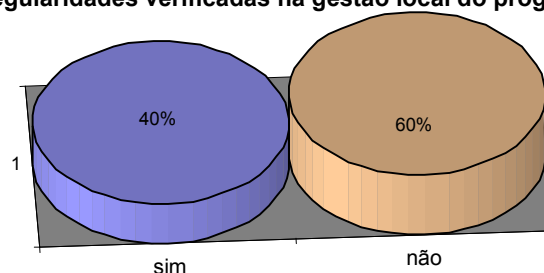
Como se vê, com base nos levantamentos, restou constatado que $\frac{1}{4}$ dos conselhos criados não dispõem de condições adequadas para o exercício de suas atividades, como espaço físico, meio de transporte, recursos financeiros, materiais ou equipamentos, o que os impedem de realizar, de forma isenta, as atribuições mínimas que garantiriam o cumprimento de obrigações previstas nas regras do Programa.

A rede pública de fiscalização do Programa Bolsa Família é composta pelo MPF, MPes, CGU, TCU e SENARC do MDS (órgão gestor federal do PBF). No que se refere à fiscalização, monitoramento e avaliação do Programa, buscou-se verificar se os CCSPBF vinham comunicando a essas instituições a existência de eventuais irregularidades no

¹³ art. 14 do Decreto Federal nº 5209/2004.

município no que se refere à execução do Programa. Os exames efetuados evidenciaram que apenas 40% dos conselhos vinham exercendo esse papel de comunicação e interlocução com os órgãos integrantes da rede pública de fiscalização do PBF, conforme ilustrado no gráfico 8:

Gráfico 8: O controle social denuncia aos órgãos de fiscalização e à SENARC/MDS as irregularidades verificadas na gestão local do programa?



Fonte: CGU. Elaboração do autor.

Em síntese, as ilustrações apresentadas nesta pesquisa demonstram fragilidades que são reflexo da atuação dos conselhos de controle social do PBF dos pequenos municípios mineiros. Merece destaque a constatação relativa à falta de acesso às informações, uma vez que se computou um alto índice de conselhos de controle social do PBF que não possuem acesso ou não estão acessando a dados básicos para acompanhar ou fiscalizar o programa. Os gestores devem disponibilizar informações e prestar esclarecimentos de que os conselheiros precisam para avaliar e tomar decisões. Nesse sentido, o Governo Federal estabelece que as informações do PBF devam estar disponíveis para as instâncias de controle social, visando melhorar gerenciamento do Programa, aumentar a transparência das ações sociais e possibilitar maior participação da sociedade. Por desempenharem funções mobilizadoras, articuladoras e de fiscalização – como detalhado no item 3.2 –, os conselhos precisam estar permanentemente informados sobre a dimensão dos problemas sociais de pobreza e exclusão social da população, os recursos disponíveis, onde e como vêm sendo aplicados.

Noutras palavras, essas lacunas demonstram falhas que são reflexos da atuação inconsistente, pouco aderente e, às vezes, até insegura por parte desses conselhos. A fragilidade da atuação pode ser notada a partir dos resultados evidenciados quanto à fiscalização do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, ao acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico, ao acompanhamento dos procedimentos de gestão de benefícios do PBF, ao acompanhamento da oferta de programas complementares àqueles oferecidos pelo Programa e ao nível de

relacionamento das instâncias criadas com os órgãos que compõem a rede de fiscalização do Bolsa Família.

A construção desses resultados frágeis foram, em muitos casos, somatórios de constatações que denotam desinteresse dos integrantes dos conselhos e dos gestores públicos para com o cumprimento de uma agenda mínima de responsabilidades, desconhecimento técnico ou mesmo inexistência de infra-estrutura para cumpri-las. A leitura das atas de funcionamento dessas instâncias revelou que, em muitos municípios onde as funções do controle social do PBF era executado pelo CMAS, os assuntos afetos ao Programa Bolsa Família sequer eram discutidos e/ou registrados com regularidade, havendo casos em que inexistiam, nos dois últimos anos, abordagens relativas ao programa. Em outras constatações não menos alarmantes, mesmo com a criação de instância específica para controle social do PBF, evidenciou-se casos em que a participação e a periodicidade das reuniões era muito reduzida, chegando-se a registrarem períodos superiores há 10 meses sem a realização de encontros. Todos os CCSPBF da amostra denunciaram o despreparo técnico dos conselheiros para fiscalizar o Programa, queixando-se da falta de capacitação para o exercício de suas atribuições, o que impacta na qualidade das ações e decisões também pela falta de conhecimento das diretrizes e normas que regem o Programa.

A superficialidade com que tratam as atribuições legais que a eles são reservadas tem resultado em baixos índices de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de uma série de obrigações, tanto referentes aos atos dos Poderes Executivos dos municípios com os quais se relacionam, quanto em relação ao papel que deveriam representar perante a sociedade à qual estão vinculados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi retratar os resultados produzidos pela atuação dos conselhos locais de controle social do Programa Bolsa Família, destacando alguns reflexos dessa atuação na gestão deste importante programa social de transferência de renda.

Procurou-se fornecer uma visão sobre a institucionalização da participação, por meio da atuação democrática no seio dos conselhos de políticas públicas no Brasil, cujo formato visou ampliar os espaços de participação popular e produzir melhores resultados no acompanhamento da gestão e no controle das ações governamentais. Nesse contexto, valendo-se de uma revisão da bibliografia, a par de visões doutrinárias, a abordagem do alcance da *Accountability* vertical e horizontal foi necessária para que o estudo concluísse que a responsabilização causada pelo exercício *accountable* seria insuficiente à garantia da legitimidade necessária ao exercício da democracia. O suprimento dessa insuficiência, conforme alguns autores, só se dá com implementação da dimensão conhecida como *accountability* societal. Utilizou-se dos ensinamentos de Habermas para destacar o papel assegurado à sociedade civil na construção dos ambientes participativos, tendo-se verificado que a nova carta política legitimou a organização desses sistemas de gestão descentralizada e participativa, conforme ensinamentos de Santos e Avritzer. Enfim, barreiras que impedem o exercício pleno da democracia participativa foram estudadas, tendo sido apresentados os paradigmas que precisam ser vencidos para modificar os contornos da participação social.

O trabalho cuidou, também, de apresentar a forma como se encontram organizados os conselhos de políticas públicas no Brasil e suas particularidades. Discorreu-se sobre o ambiente necessário para que os conselheiros representantes estatais e societários pudessem exercer suas atividades com igualdade de condições, evidenciando-se barreiras operacionais que esses colegiados enfrentam, já que parte dessas instâncias é aceita apenas no plano do discurso pelos dirigentes estatais.

Um capítulo foi destinado a apresentar as características dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família e a metodologia utilizada para evidenciar os reflexos da atuação dos CCSPBF em pequenos municípios, estabelecendo-se indagações que tiveram o condão de demonstrar a aderência operativa dessas instâncias no implemento do cumprimento de suas atribuições, visando à efetivação do controle social sobre o Programa. Nesse ponto, a maior contribuição deste trabalho talvez tenha sido a abordagem da efetividade desses órgãos no desempenho de seu papel de junto à gestão do Programa.

Com base nas pesquisas realizadas, partindo de uma amostra definida, foi possível constatar que a expressiva maioria dos conselhos instalados em pequenos municípios mineiros são inoperantes e descumprem suas atribuições, revelando insucesso e precariedade na fiscalização de procedimentos essenciais ao funcionamento do Programa, como no acompanhamento do(s): *(i)* procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico; *(ii)* cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias; *(iii)* procedimentos de gestão de benefícios do PBF; *(iv)* oferecimento de programas e ações complementares ao PBF, etc. Como se viu, muito embora o poder local esteja inserido no PBF por voluntária adesão, a eficiência dessa política pública continuará marcada pelas regras e imposições legais e normativas, razão pela qual os órgãos de Controle e Fiscalização, como os conselhos, precisam manter-se vigilantes, dialogar com outros órgãos da rede pública de fiscalização do PBF e adotar medidas efetivas para a consolidação do controle social atuante.

Constatou-se, também, que a maioria dos municípios já designou órgãos para exercer atribuições de controle social do PBF, porém a maior parte desses órgãos cuida do acompanhamento de diversas outras ações sociais, como é o caso dos CMAS. Implica dizer que, mesmo possuindo de infra-estrutura e estando à disposição o acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa, na prática, o acúmulo de responsabilidades retira dos conselheiros as condições ideais para cuidar, detalhadamente, das particularidades singulares de um programa governamental da envergadura do Bolsa Família. Não se pode, por outro lado, ignorar a realidade vivenciada pelos demais conselhos, sobretudo aqueles especificamente criados para fiscalizar o PBF, já que se constatou, em muitos casos, que efetivamente não dispõem de infra-estrutura, tampouco lhes são franqueadas informações para o cumprimento de suas responsabilidades. Em mesma escala, há registros de conselhos que não acessam informações por total desconhecimento de suas prerrogativas e de seu poder fiscalizatório, evidenciando-se aqui o reflexo da omissão e resistência dos poderes executivos em capacitar e nivelar o conhecimento dos atores envolvidos no processo.

O Controle social, no contexto do Programa Bolsa Família, requer o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e Sociedade, a fim de aumentar a eficiência e efetividade do Programa e garantir o acesso das famílias mais pobres às transferências condicionadas de renda. Essa missão, assim como em outros programas, não é apenas dos conselheiros, mas de cada um dos cidadãos, visando contribuir para dar curso a uma mudança de paradigmas na gestão das políticas públicas. O enfrentamento da realidade negativa demonstrada nesta pesquisa passa por um processo que precisa contar com o comprometimento dos gestores governamentais, além de motivação e capacitação para que os

atores societários possam realmente dominar os temas neles tratados, passando a decidir conscientes de sua responsabilidade, já que, para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente. Mais que isso, é preciso estar motivado, conhecer suas prerrogativas e saber como usá-las para o melhor funcionamento das políticas públicas e do Estado.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta, et. al. **Capital Social, Política Partidária e racionalidade dos atores:** estudando os conselhos municipais de desenvolvimento rural. Trabalho apresentado no 5.º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2006.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, Gestão Urbana e Instituições Híbridas.** Contrato Capes/Cofecub. Belo Horizonte, 2000.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, participação e instituições híbridas.** In: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, UFMG. Belo Horizonte, 2009.

BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T.; MACHADO, E. H. H. **Governança urbana** – estudo sobre conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In : SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); AZEVEDO, S. (Org.). Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acessado em: 04 jan. 2010. Legislação Federal e Marginalia.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm>. Acessado em: 04 jan. 2010. Legislação Federal e Marginalia.

BRASIL. Instrução Normativa MDS nº. 01, de 20 de maio de 2005. Divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/instrucoes-normativas-1>. Acessado em: 04 jan. 2010. Legislação Federal e Marginalia.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability:** algumas notas introdutórias. Texto para discussão nº 13. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. Belo Horizonte, 2004.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Inovação institucional e accountability:** o caso dos conselhos setoriais. VI Congresso Internacional de CLAD sobre a Reforma de Estado e de Administração Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, B.L.D.; FARIA, C.A.P. **O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos:** o caso das políticas de assistência social e de infância e adolescência. Relatório de pesquisa. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. Belo Horizonte, 2000.

CHAIA, V.; TÓTORA, S. **Conselhos municipais e a institucionalização da participação política:** a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.); AZEVEDO, S. (Org.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição.** In: *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press. São Paulo: Edusp, 1997

FARIA, Cláudia. Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social.** In: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, UFMG. Belo Horizonte, 2008.

FEREJOHN, John. **Accountability and authority: toward a theory of political accountability.** 1997. Mimeografado.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade, volume II; tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBAM; IPEA; COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Conselhos municipais e políticas sociais.** Rio de Janeiro, 1997.

LUCHMANN, Lúcia Helena Hanh. **A democracia deliberativa:** sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa*, n.º 33, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** *Lua Nova*, n.º 44, 1998.

PERUZZOTI, Enrique. **A Política de accountability social na América Latina.** “La política de *Accountability* social en América Latina”. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. Universidade Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. In: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, UFMG. Belo Horizonte, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo (2002). **Introdução: Para ampliar o cânone democrático.** In: Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, UFMG. Belo Horizonte, 2008.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal accountability: the other side of control.** 2000. Mimeografado.

APÊNDICE – Tabela-resumo contendo as perguntas extraídas dos questionários utilizados nas fiscalizações da CGU e as respectivas respostas que quantificaram a construção dos gráficos da presente pesquisa

Municípios fiscalizados - (28º E 29º Sorteios)

Pergunta	Resposta	Quant (Total)	Perc (Total)	MUNICÍPIOS (28º SORTEIO)								MUNICÍPIOS (29º SORTEIO)					
				Cap. Enéas	Fel. Santos	Fco. Drumond	Gonçalves	Itaipé	S.G. Abaeté	Volta Gde.	Águas Verm.	Araújo	Argirita	Catuti	Palmópolis	Urucânia	
1 Qual instância exerce atribuições de controle social PBF no município?	01 CMAS	10	50%	X	X			X	X					X		X	X
	02 Instancia de controle especificamente criada com essa finalidade	6	30%			X				X		X	X		X		
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada	4	20%				X										
2 A instância de controle social do PBF (ICSPBF) tem acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa?	01 sim	10	62%	X	X	X			X		X	X		X	X	X	
	02 não	6	38%					X		X			X				X
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada	4	excluído				X										
3 A ICSPBF dispõe de meios adequados para exercer suas atribuições?	01 sim	12	75%	X	X	X			X		X	X		X	X	X	X
	02 não	4	25%					X		X			X				
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada	4	excluído				X										
4 Há acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por instância de controle social?	01 sim	6	30%	X					X		X	X		X		X	
	02 não	14	70%		X	X	X	X		X			X		X		X
5 Há acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico por instância de controle social?	01 sim	6	30%	X					X		X	X		X		X	
	02 não	14	70%		X	X	X	X		X			X		X		X
6 Há acompanhamento dos procedimentos de gestão de benefícios do PBF por instância de controle social?	01 sim	6	30%	X					X		X	X		X		X	
	02 não	14	70%		X	X	X	X		X			X		X		X
7 Há acompanhamento da oferta de programas e ações complementares ao Programa por instância de controle social?	01 sim	9	45%	X	X	X		X	X		X	X		X		X	
	02 não	11	55%				X			X			X		X		X
8 O controle social denuncia aos órgãos de fiscalização e à SENARC/MDS as irregularidades verificadas na gestão local do programa?	01 sim	8	40%	X		X		X	X		X	X		X		X	
	02 não	12	60%		X		X			X			X		X		X

Continuação - Municípios fiscalizados - (30º Sorteio)

Pergunta	Resposta	MUNICÍPIOS (30º SORTEIO)						
		Cach. Minas	Cap. Andrade	Casa Gde.	Chap.No rte	Estr. Indaiá	Imbé Minas	J.Gonç. Minas
1 Qual instância exerce atribuições de controle social PBF no município?	01 CMAS		X		X		X	
	02 Instancia de controle especificamente criada com essa finalidade	X						
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada			X		X		X
2 A instância de controle social do PBF (ICSPBF) tem acesso às informações básicas para acompanhamento do Programa?	01 sim	X	X					
	02 não				X		X	
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada			X		X		X
3 A ICSPBF dispõe de meios adequados para exercer suas atribuições?	01 sim	X	X				X	
	02 não				X			
	03 Instância responsável pelo Controle Social do PBF não criada			X		X		X
4 Há acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por instância de controle social?	01 sim		X					
	02 não	X		X	X	X	X	X
5 Há acompanhamento dos procedimentos de cadastramento das famílias no CadÚnico por instância de controle social?	01 sim		X					
	02 não	X		X	X	X	X	X
6 Há acompanhamento dos procedimentos de gestão de benefícios do PBF por instância de controle social?	01 sim		X					
	02 não	X		X	X	X	X	X
7 Há acompanhamento da oferta de programas e ações complementares ao Programa por instância de controle social?	01 sim		X					
	02 não	X		X	X	X	X	X
8 O controle social denuncia aos órgãos de fiscalização e à SENARC/MDS as irregularidades verificadas na gestão local do programa?	01 sim		X					
	02 não	X		X	X	X	X	X