

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FORMA DE ACCOUNTABILITY

*Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”,
Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.*

Oliveira, Deise Anne Rocha. Professora Assistente da Universidade do Estado do Amazonas (UEA – Brasil).

Email: deisanny@gmail.com

Resumo/abstract: O objetivo principal do trabalho é discutir sobre como as Instâncias de Controle Social (ICS), instituídas pelas diretrizes do Programa Bolsa Família (PBF) fornecem mecanismos para que os representantes de diversos segmentos da sociedade como integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar, da criança e do adolescente e ainda a população em geral possam exercer o *accountability*. A grande questão é se podemos inserir as ICS's nos conceitos relacionados a *accountability*, ou seja, se as mesmas tem autonomia de fato para controlar e fiscalizar os agentes públicos além de demandar justificção do governante por seus atos e posteriormente a sanção, caso se faça necessário.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Instâncias de Controle Social; Accountability.

Nota biográfica: Mestranda em Gestão Pública (UTAD). Especialista em Gerenciamento de Projetos e Gestão Empresarial. (UGF). Graduada em Ciências Econômicas (UFAM). Graduada em Administração Pública (UEA).

1. Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) trata-se de um programa de transferência de renda condicionada, nascido em 9 de janeiro de 2004, no Brasil, através de uma lei criada ainda no governo do então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva.

Desde a sua criação o Programa é cercado por discussões polêmicas entre especialistas, população brasileira e a opinião pública de maneira geral.

Uma parte da população, mais especificamente, a classe média costuma condenar o PBF, pois considera-se “explorada” pela alta carga tributária brasileira e ainda precisa “sustentar” a parcela da população que recebe o benefício cedido pelo governo brasileiro através do Programa Bolsa Família. Assim, enquanto a classe média trabalha e sustenta a economia brasileira, as 14.145.274 famílias, quase 50 milhões de pessoas, acabam por receber com pouco esforço, mensalmente, quantias de dinheiro que variam conforme a situação e quantidade de membros da família.

Fala-se que o Programa desestimula os beneficiados a procurar empregos e que muitos deles tornam-se acomodados e exclusivamente dependentes da transferência de renda cedida pelo governo. Outros criticam o fato de que a taxa de natalidade entre beneficiários pode aumentar descontroladamente, pois muitas mães se sentiriam estimuladas a terem mais filhos para aumentar o valor do seu benefício.

Alguns afirmam que o programa é eleitoreiro o qual não passa de uma forma de “compra de votos antecipada” para as eleições presidenciais. Visto que o presidente Lula foi reeleito após o lançamento do Programa e conseguiu eleger sua sucessora do mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), a atual presidente Dilma Rousseff, usando como uma das bandeiras principais das campanhas, justamente o Programa Bolsa Família como responsável por aumentar a renda de milhões de brasileiros e tirá-los da situação de pobreza e extrema pobreza.

Atualmente, em ano de processo eleitoral para presidência da república, o Programa Bolsa Família surge mais uma vez como ponto importante de discussão por todos os candidatos, onde muitos afirmam que vão mantê-lo e transforma-lo em uma política pública de estado e não de governo.

Do outro lado observamos alguns estudiosos, os quais defendem o PBF, afirmando que o mesmo ao longo de seus dez anos foi responsável por contribuir para interromper o ciclo entre gerações da reprodução da pobreza, por meio da transferência direta de renda e das condicionalidades que impõem as famílias.

Em uma publicação do ano de 2013 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em comemoração aos dez anos do PBF, todas essas aparentes críticas ao programa foram rebatidas através de pesquisas realizadas pelo instituto.

De acordo com Campello (2013), o PBF não tem provocado aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias, muito pelo contrário, as mesmas ampliaram o uso de métodos contraceptivos. A autora afirma que não existem evidências comprovadas por dados empíricos acerca do desincentivo ao trabalho por parte dos beneficiados. E ainda defende que o programa não tem natureza populista e que o cartão magnético usado para transferir a renda dá transparência aos gastos públicos, reduzindo custos operacionais.

Apesar dessas pesquisas desmistificarem os mitos que cercam o Programa, vale destacar que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é diretamente ligado ao Palácio do Planalto, logo ao governo brasileiro.

Diante destes aspectos, justifica-se a escolha do objeto deste trabalho ser o Programa Bolsa Família por considerar o mesmo como a política pública mais relevante atualmente no cenário brasileiro. O Programa ocupa grande parte dos noticiários, das discussões entre cientistas políticos, administradores públicos e população. Desde o mais leigo até o mais graduado, todos querem opinar acerca do Bolsa Família e isso pode ser facilmente comprovado em redes sociais, blogs, sites de notícias e jornais impressos.

A partir dessas observações nota-se o quanto o Programa Bolsa Família abrange inúmeros aspectos amplamente discutidos, o Programa é imenso e pode ser analisado por diversas óticas desde a diminuição da desigualdade de renda, descentralização em sua gestão, modernização de práticas de gestão (CadÚnico)¹, redução da evasão escolar, garantia de acesso a população mais pobre a serviços básicos de saúde, dentre outras diversas questões que cercam essa política pública tão abrangente.

¹ O Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é uma base nacional de dados socioeconômicos das famílias que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, possibilita o registro de informações de seus componentes e sua identificação como potenciais beneficiárias de programas sociais, gerando um Número de Identificação Social (NIS).

No entanto, este trabalho opta por firmar-se em um aspecto ainda pouco discutido sobre o PBF, a participação popular em sua gestão e principalmente fiscalização e a responsabilização no programa.

Em suas diretrizes, o PBF determina a criação de Instâncias de Controle Social (ICS) formalmente constituídas pelos municípios brasileiros ou pelo Distrito Federal, respeitando a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas.²

A partir dessa prerrogativa, busca-se discutir se as Instâncias de Controle Social que precisam ter representatividade, de certa forma obrigatória, por diversos segmentos da sociedade podem ser consideradas uma forma de exercer a *accountability*, termo, o qual, também é amplamente discutido e difundido por especialistas em políticas públicas, administradores públicos e etc. Mas, que ainda assim não é tão conhecido no Brasil.

A problemática do trabalho reside em saber primeiramente se as Instâncias de Controle Social podem ser inseridas nos conceitos associados ao *accountability* propagados por alguns autores, a partir das definições descritas nas diretrizes do Programa Bolsa Família e nas discussões de autores sobre o *accountability*.

O trabalho está dividido em cinco seções além da introdução. A primeira faz uma breve descrição do Programa Bolsa Família e do seu funcionamento. A segunda trata a respeito das Instâncias de Controle Social, seus membros, suas funções. A terceira discute acerca da *accountability*, participação popular na gestão e fiscalização das políticas públicas e relaciona esses conceitos às Instâncias de Controle Social como forma de exercer a *accountability* no Programa Bolsa Família. E por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. Programa Bolsa Família: Como funciona o Atual Protagonista das Políticas Públicas Brasileiras

² Art.29 do Decreto No 5.209 de 17 de Setembro de 2004 que regulamenta a Lei No 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família , e dá outras providências.

Na Constituição Brasileira de 1988, a assistência social passou a ser componente da seguridade social (junto com a saúde e a previdência social) devendo ser prestada a todos aqueles que dela necessitam, independente de contribuições, passando a ser considerada como um direito de cidadania e reconhecida como política pública.

Essa constituição estabeleceu como algumas das diretrizes da assistência social a descentralização político administrativa e a distribuição de tarefas a cada esfera de governo (federal, estadual e municipal). (Rückert, 2006).

Dessa forma, nota-se que analisar políticas públicas sociais compreende inúmeros aspectos que são extremamente divergentes e complexos, devido aos objetivos múltiplos, a descentralização administrativa e de execução e ainda, os problemas de coordenação envolvidos nesses programas sociais (Marinho et al., 2001).

Nos últimos anos o Brasil observou uma expansão considerável de políticas públicas sociais de transferência direta de renda para a população pobre. De acordo com Sergei Soares (2007), até outubro de 2003, o Brasil tinha quatro Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC).

O primeiro a ser criado em 1996, foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este era altamente focalizado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam, ou estavam sob risco de trabalhar, em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, tais como o cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias. As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de 75% no ano. A Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) era a responsável pelo PETI.

O segundo Programa de Transferência Condicionada de Renda Federal no Brasil foi o Bolsa Escola, criado em 2001. A contrapartida consistia na frequência mínima de 85% no ano para crianças de 6 a 15 anos à escola. O benefício era concedido a famílias cuja renda *per capita* se situava abaixo de R\$ 90,00. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família, e era o Ministério da Educação que respondia pelo programa.

Um pouco depois do *Bolsa Escola* foi criado o Bolsa Alimentação, um PTRC da saúde, cujas contrapartidas eram: aleitamento materno; exames pré-natais para gestantes; e vacinação das crianças. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança entre 0

e 6 anos, com teto de R\$ 45,00 por família, e o programa estava a cargo do Ministério da Saúde.

Em 2003 foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação. Tratava-se de uma transferência de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançava meio salário mínimo, e seu uso era circunscrito exclusivamente à compra de alimentos.

Cada programa tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. No início os sistemas de informação dos quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma.

Em outubro de 2003, o governo federal criou o programa Bolsa Família, cujo objetivo primordial era organizar os quatro PTCRs em um único programa. O Bolsa Família também incorporou o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida e passou a integrar o Programa Fome Zero implantado pelo Governo Federal.

Para realizar a unificação, o programa se beneficiou da existência do Cadastro Único, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação em 2001, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos PTCRs federais.

O Bolsa Família foi instituído por meio de uma Medida Provisória, transformada em lei, e também é regulamentado por decretos e normas do Executivo. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o Programa Bolsa Família possui três eixos principais focados em transferências de renda, condicionalidades e em seus programas complementares.

O seu principal objetivo é contribuir para a erradicação da pobreza e promover a emancipação das famílias, através da transferência direta de renda mensal de forma condicionada exigindo contrapartida na saúde, educação e assistência social. Logo, a erradicação da pobreza se fará através da redução da desigualdade de renda. E esse ciclo será interrompido, a partir do momento em que as famílias passarem a utilizar os serviços básicos de saúde e estimularem as crianças e jovens a frequentarem a escola regularmente, podendo melhorar suas condições de vida futuramente por meio da educação.

O Programa pode oferecer até quatro tipos de benefícios as famílias: o básico, o variável, o variável para Jovem e o para Superação da Extrema Pobreza.

O benefício básico é disponibilizado às famílias consideradas em situação de extrema pobreza que recebem 70,00 reais mensais, independente de sua composição familiar. O benefício variável é no valor de 32,00 reais e pode ser dado às famílias pobres e extremamente pobres que possuam crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, gestantes, nutrízes, e chega ao teto de cinco benefícios por família, ou seja, até 160,00 reais. As famílias em situação de extrema pobreza podem acumular o benefício básico e o variável, até no máximo 230,00 reais por mês.

O benefício variável para o jovem, de 38,00 reais é cedido às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos, matriculados na escola, sendo que uma família pode acumular até dois benefícios.

E por fim, o benefício para Superação da Extrema Pobreza às famílias em situação de extrema pobreza, cada família tem direito a um benefício. O valor pode variar em razão do cálculo realizado a partir da renda per capita da família e do benefício já recebido no programa. Essas famílias, em situação de pobreza extrema podem acumular o benefício básico, o variável e o variável jovem, até no máximo 306,00 reais por mês, como também podem acumular um benefício para Superação da Extrema Pobreza.

A seleção das famílias que podem participar do PBF é feita com base nas informações registradas pelos municípios brasileiros no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, instrumento de coleta e gestão de dados que tem como objetivo identificar quais são as famílias de baixa renda, com base nessas informações, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome seleciona as famílias que participarão do programa.

Diante de várias inovações que o programa trouxe uma das mais interessantes são as condicionalidades. As condicionalidades são compromissos que devem ser cumpridos pela família para que possa receber o benefício.

O objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social. E dessa forma promover a melhoria da situação de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável.

As condicionalidades são voltadas às crianças e aos adolescentes, entre 0 e 17 anos, às grávidas e mães em amamentação. Agregam valor às estratégias de enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

No Bolsa Família, portanto, a manutenção do pagamento de benefícios depende do cumprimento das condicionalidades de saúde e de educação. Assim, as famílias devem:

- acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento médico e se forem gestantes ou lactantes precisam realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê;

- matricular as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e manter sua frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Enquanto os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%.

- fazer com que crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil participem dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e tenham frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Nota-se que as condicionalidades envolvem contrapartidas na área da saúde, educação e assistência social, toda essa abrangência pode dificultar ainda mais a fiscalização do programa e facilitar a incidência de fraudes.

É papel do poder público fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, devem ser implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento em situação de maior vulnerabilidade social. Caso, as famílias não cumpram as condicionalidades correm o risco de ter o benefício bloqueado, suspenso ou até mesmo bloqueado.

Do ponto de vista da Administração Pública nota-se que o Programa Bolsa Família nasceu com a finalidade de unificar as práticas de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal.

A sua coordenação, gerência e operacionalização são de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que preside o Conselho

Gestor do Programa Bolsa Família em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados. Dessa forma, os três níveis da federação precisam estar devidamente articulados para assegurar a eficiência do Programa.

De acordo com o Decreto N° 5.209 de 17 de Setembro de 2004 que regulamenta a lei N° 10.836 que cria o Programa Bolsa Família a execução e gestão do Programa dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços dos entes federados.

Assim, observa-se que o possível sucesso do Programa baseia-se principalmente na integração de políticas públicas que permitem identificar as necessidades das famílias, ou seja, faz-se necessária uma adoção de práticas intersetoriais, onde diversas áreas contribuam no atendimento às famílias.

Tendo completado dez anos em 2013, o PBF registrou avanços importantes não se pode negar, apesar das polêmicas que envolvem o programa, o mesmo já possui sua relevância no cenário social e político brasileiro.

3. Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família: Um início efetivo da participação popular na gestão das políticas públicas?

A própria Constituição Federal de 1988 que estabeleceu as novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras, também instituiu o controle social através de instrumentos normativos e da criação legal de espaços institucionais que garantiam a participação da sociedade civil organizada na fiscalização de maneira direta das políticas públicas nas três esferas de governo. (Maciel, 2011)

De acordo com o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família, o controle social é a participação da população na gestão da política pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições governamentais, visando sempre assegurar os interesses da sociedade.

O Programa Bolsa Família definiu a participação social por meio de um Conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, que deve ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente.

A constituição da instância de controle social é regulamentada pela Instrução Normativa MDS N° 1. Trata-se de um órgão permanente formado com base em algumas exigências. Uma delas é a necessidade de que seja constituída por representantes da sociedade civil e do governo com, no mínimo, metade dos seus membros indicados por entidades da comunidade.

De acordo com a Instrução Normativa MDS N° 1, de 20 de maio de 2005, compete às instâncias de controle social, entre outras atribuições:

- Colaborar para a construção e manutenção de um cadastro qualificado preferencialmente com as famílias em situação mais vulnerável;
- Fornecer apoio na identificação de possíveis beneficiários do Programa, principalmente de populações tradicionais (indígenas e quilombolas);
- Acompanhar os atos de gestão local relacionados aos benefícios do PBF;
- Avaliar, de maneira periódica, a relação dos beneficiados de modo a identificar as famílias que não possuam mais as características de beneficiados do PBF, em seguida comunicar ao gestor municipal e a Senarc para serem tomadas as medidas cabíveis;
- Verificar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades dentro do município, estimulando a interação e a cooperação entre as áreas da saúde, educação, assistência social e outras;
- Estimular a participação de toda a comunidade no acompanhamento da execução local do PBF;
- Identificar as possíveis necessidades de capacitação dos membros das Instâncias de Controle Social;
- Fiscalizar a transparência e a adequação dos registros e das atividades, articulando-se com a Rede Pública de Fiscalização formada pelo Ministério Público (MP), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU);
- Avaliar a eficiência e a eficácia das ações; e acompanhar o funcionamento e o desenvolvimento global do Programa e suas relações com outros programas.

A IN N° 1, no item V de seu artigo 4°, apresenta a seguinte sugestão de como garantir a representação legítima da sociedade civil na instância de controle social:

A definição da representação da sociedade civil poderá ser estabelecida por meio de consulta pública, entre outros, aos seguintes setores:

- a) movimento sindical de empregados e patronal, urbano e rural;
- b) associação de classes profissionais e empresariais;
- c) instituições religiosas de diferentes expressões de fé, existentes no município;
- d) movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não governamentais; e
- e) representantes de populações tradicionais existentes em seu território (indígenas e quilombolas).

É importante a representação das populações tradicionais (indígenas e quilombolas) na instância de controle social, para garantir que as necessidades de adequação do Programa às características socioculturais das comunidades tradicionais sejam respeitadas, e também para identificar as localidades a serem cadastradas pela prefeitura.

Uma opção aceita para a Instância de Controle Social do Programa é atribuir suas funções a uma entidade já existente. Pode ser um conselho setorial de alguma área como Assistência Social, Educação ou Saúde, por exemplo. Mas só é possível delegar competências a um conselho ou comitê já existente se houver, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil entre os seus integrantes e respeito ao critério da intersetorialidade.

Os questionamentos, segundo julgamento das instâncias estaduais, poderão ser encaminhados à SENARC e aos órgãos de fiscalização e controle estaduais e federal para acompanhamento.

Além disso, as ICS estaduais poderão atuar de forma complementar às ICS municipais no acompanhamento do cadastramento de populações tradicionais e em situação de vulnerabilidade, bem como apoiar processos de capacitação, participação

social, articulação de Programas Complementares, fiscalização, monitoramento e avaliação do PBF.

As instâncias estaduais podem, inclusive, induzir à organização de iniciativas específicas ou à priorização das famílias atendidas pelo Bolsa Família em ações de geração de trabalho e renda, de capacitação profissional ou outras que repercutam no desenvolvimento local/regional.

A partir do instante que o município adere ao Programa Bolsa Família, ele passa a ter determinadas obrigações junto as Instâncias de Controle Social, assegurando os meios necessários ao exercício das competências da ICS no município; divulgando às ICS municipais, periodicamente, informações relativas ao PBF, bem como a existência da ICS à população local; e fornecer à instância de controle social, periodicamente:

a) relação atualizada das famílias do município inscritas no Cadastro Único e dos beneficiários do PBF e Programas Remanescentes;

b) lista com os nomes dos responsáveis legais pelas famílias que não cumpriram as condicionalidades, acompanhada do relato dos fatos e situações que levaram ao não-cumprimento e das sanções aplicadas;

c) relação com informações sobre os benefícios bloqueados e cancelados por solicitação do município, com a respectiva justificativa; e

d) credenciamento da instância de controle social para consulta ao Sistema de Gestão de Benefícios –SIBEC.

Nota-se que a fiscalização instituída no Decreto N° 5.209 garante a efetividade e a transparência na implementação do Programa Bolsa Família e assegura que as famílias que atendem os critérios de elegibilidade recebam os benefícios de forma efetiva.

Por meio das ICS's essa fiscalização pode ser feita por diversos segmentos da Administração Pública e da sociedade, isso possibilita transparência e controle nos processos de gestão de todos os níveis de gestão do Programa.

Por exemplo, as Instâncias de Controle Social são responsáveis por acompanhar as atividades desenvolvidas pelo gestor municipal do Programa. Fora isso, auditorias e ações de fiscalização podem ser realizadas pelas instituições de controle interno e

externo do poder executivo, e auditorias que analisam as bases de dados e sistemas que permitem identificar duplicidades.

Em janeiro de 2005, a fim de consolidar mais ainda as fontes de fiscalização foi criada a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família que consiste em uma parceria dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Essa parceria é fundamental no fortalecimento da fiscalização das ações de execução do PBF, outro ponto importante é que essa Rede Pública garante não interferir na autonomia e competência das instituições.

Já a sociedade pode realizar denúncias diretamente ao MDS por meio da Ouvidoria do Ministério, por e-mails para a área de atendimento do PBF, pela central de atendimento do Fome Zero, nas Instâncias de Controle Social e em outros órgãos de controle. Quem julga essas denúncias é a Coordenação Geral de Fiscalização do Departamento de Operação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.³

No que se refere à fiscalização observa-se no Programa Bolsa Família, uma estrutura bem descrita e com uma clara divisão de tarefas com a finalidade de proporcionar a eficiência desse processo e ainda, a possibilidade de eficácia, respaldada por agentes e por mecanismos de fiscalização.

Se um dos critérios básicos de mensuração da eficácia nas políticas públicas consiste na satisfação do cliente na aceitação social pode-se dizer que o PBF trata de alcançar estes critérios por meio da criação dos órgãos de Controle Social que garantem não só o controle, mas a participação de vários segmentos da sociedade.

O Controle Social deverá ter participação ativa no PBF, pois o mesmo, além de acompanhar e avaliar as várias práticas no seu âmbito jurisdicional, ele também pode estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Bolsa Família. O Controle Social também deverá estimular a participação comunitária na avaliação da execução do PBF.

Além disso, o Decreto dá ao Conselho Municipal liberdade e autonomia para acessar aos formulários do CadÚnico e “aos dados e informações constantes no sistema

³ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao/apuracao-de-denuncias>

informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades.”⁴

Essa condição respalda um dos princípios da Administração Pública estabelecidos na Constituição Federal, mais especificamente, o princípio da publicidade, que torna os atos administrativos públicos e transparentes, pois torna “de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa”.⁵

Além disso, o Controle Social combate a uma das críticas frequentes feitas à burocracia, onde o PBF se firma, de que a mesma é distante do público, porém essa proximidade pode acarretar na sensibilidade do Programa às pressões dos diversos grupos sociais e acaba por comprometer a neutralidade da burocracia e sua busca pela eficiência através de processos previamente definidos.

Nota-se que ao instituir o Controle Social o PBF busca estabelecer uma fonte de apoio popular, conseqüentemente, de legitimidade, pois busca ouvir as sugestões e opiniões populares e ainda lhes dá autonomia para exercer a fiscalização.

Dessa forma, o conceito de governabilidade pode ser facilmente aplicado a essa questão e vale ressaltar que a mesma é uma premissa de eficiência e eficácia administrativa. Essa determinação da existência de um órgão de Controle Social acaba propiciando maior transparência e eficiência no processo decisório dos gestores.

Por outro lado, apesar dessa determinação ser extremamente positiva, de acordo com uma avaliação do Bolsa Família feita pelo Tribunal de Contas da União (2005), onde foram realizadas entrevistas com os beneficiários do Programa, a participação efetiva no Controle Social é difícil.

Embora a maioria diga que denunciaria se tivesse conhecimento de alguma irregularidade, há muitas dúvidas sobre quem receberia a comunicação. Os entrevistados fizeram indicações das mais diversas, como Caixa, agentes comunitários, escolas, postos de saúde e secretarias municipais. A não citação dos conselhos como

⁴ Art. 32 do Decreto Nº 5.209.

⁵ Art. 13 da Lei Nº 10.836.

forma de controle demonstra o desconhecimento dos beneficiários, o que reforça a necessidade de divulgação dos diversos mecanismos de controle social.⁶

Assim, nota-se que as Instâncias de Controle Social estabelecidas nas diretrizes do Bolsa Família são um importante indício de participação popular na gestão e fiscalização das políticas públicas. No entanto, precisa ser observado como isso de fato tem acontecido na prática.

As leis, os decretos, as instruções normativas são absolutamente claras, mas sabe-se que muitas dessas informações são de fato pouco difundidas entre a população brasileira, e não se sabe ao certo se essas Instâncias de Controle Social estão funcionando e participando de maneira efetiva em todos os 5.564 municípios brasileiros.

3. Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família: Uma forma de Accountability e Participação Popular na Gestão do Programa?

O conceito de *accountability* é amplamente difundido no cenário atual das ciências sociais. Há de se destacar, no entanto, que esse é um assunto relativamente novo no Brasil e que ainda não se chegou a um consenso entre os diversos autores sobre o seu real significado.

Segundo, Ceneviva (2006), a ideia geral de *accountability* como controle e fiscalização dos agentes públicos geralmente é aceito. Porém, na hora de delimitar seus objetos, sujeitos, meios e escopo, o debate torna-se bastante acalorado.

No Brasil, um trabalho que foi divisor de águas acerca do tema *accountability* foi o realizado por Campos (1990), que externou a sua preocupação em saber se o termo já poderia ser traduzido de maneira clara para a língua portuguesa sem que implicasse em dúvidas sobre o seu real significado.

Apesar das várias traduções. Há de se destacar que existem termos correlatos ao *accountability* que nos ajudam a entender e discutir o verdadeiro significado do termo.

Ceneviva (2006) afirma que existem dois termos sinônimos no *Oxford English Dictionary* que auxiliam no entendimento do *accountability*, no caso, *responsibility* e

⁶ Sumários Executivos: Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa Família. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

answerability. A *answerability* implicaria em responsabilidade, E *responsibility* em responsabilização. Nos estudos recentes sobre *accountability*, a palavra tem sido comumente traduzida como “responsabilização”. (Pinho e Sacramento, 2009).

Ceneviva (2006), ainda ressalta que para alguns autores, como Guillermo O’ Donnell (1998; 1999 e 2003), Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2005) e Mainwaring (2003), só podem ser considerados exercício de *accountability* mecanismos de controle formais e institucionalizados. Nesse caso, relações informais de fiscalização e controle, não podem ser considerados agentes de *accountability*, como por exemplo, imprensa e organizações da sociedade civil.

Utilizando assim apenas desse conceito de *accountability* e principalmente de seus agentes, pode-se afirmar que as Instâncias de Controle Social se encaixariam como forma de exercício de *accountability*, visto que, são instituídas de maneira formal pelo regimento do Programa Bolsa Família.

No entanto, Ceneviva (2006), mostra outra definição apresentada por Delmer Dunn (1999), Robert Keohane (2002) e Ronald Oakeson (1989), onde os autores não restringem as relações de fiscalização e controle somente às formas institucionalizadas e, aceitam relações mais abrangentes, porém ressaltam que a *accountability* só pode existir em situações onde o agente fiscalizador possa demandar justificação do governante ou burocrata por seus atos ou possíveis omissões e, eventualmente, aplicar algum tipo de sanção. Essa sanção não significaria necessariamente a aplicação das leis em si, mas sanções simbólicas de “*caráter reputacional*”.

Pinho e Sacramento (2009) também afirmam que a ideia presente na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal por atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado.

Nessa trajetória, as Instâncias de Controle Social, não se encaixariam no exercício puro do *accountability*, visto que as mesmas não possuem poderes para aplicarem sanções aos agentes públicos e apenas auxiliam na fiscalização e na apuração de denúncias do Programa Bolsa Família em seus respectivos municípios.

Ceneviva (2006), por fim destaca que existe um terceiro grupo de autores formados por Day e Klein (1987), Fox e Brown (1998) e Paul (1992) que aceita toda e

qualquer atividade ou relação de controle, fiscalização e monitoramento sobre agentes e organizações públicas, afirmando que *accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usadas por atores interessados em exigir um certo tipo de nível de desempenho nos serviços públicos.

A partir dessa abordagem, as ICS's seriam perfeitamente uma forma de *accountability*, pois fiscalizam os agentes públicos, como os gestores locais municipais e avaliam a oferta e a qualidade dos serviços públicos do município, mais especificamente aqueles ligados as condicionalidades existentes no Programa Bolsa Família.

Pinho e Sacramento (2009), optam por fazer uma conceituação mais abrangente da *accountability*, fazendo uma síntese dos conceitos de vários autores sobre o tema. Para eles, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus.

Pinho e Sacramento (2009) através de um pequeno esquema, apresentam um outro aspecto interessante sobre *accountability*, onde afirmam que a *accountability* só nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, e a partir da análise dessas contas que poderá ser levada à responsabilização. Assim, *“A” delegaria responsabilidade para “B” → “B” ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” → “A” analisa os atos de “B” → feita tal análise, “A” premia ou castiga “B”*.

Observando esses aspectos apresentados pelos autores, as Instâncias de Controle Social, perdem-se no conceito de *accountability*, se levarmos em consideração que os membros das ICS's apenas podem apurar os dados e repassa-los a um outro nível que seria a Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, sem de fato poder premiar ou castigar os agentes públicos que fazem parte da gestão do programa em seus municípios. Sendo assim, as ICS's seriam apenas um instrumento ou simplesmente um nível no qual a *accountability* no Programa Bolsa Família seria exercida.

Ainda dentro das discussões acerca da *accountability*, O'Donnell (1998) trata de classificar-la em vertical e horizontal. A concepção vertical seriam os mecanismos de controle que envolvem os agentes fora do corpo burocrático estatal, assim, pode ser

considerado o controle do Estado pela Sociedade, que poderia ser expressado no processo de escolha eleitoral e na possibilidade de organização da sociedade para o exercício de críticas e possíveis reivindicações de maneira livre.

Ora, se analisadas por esses aspectos, as Instâncias de Controle Social poderiam classificar-se como *accountability* vertical já que são uma forma de organização com vários representantes de diversos segmentos da sociedade civil que podem criticar e reivindicar ações feitas por gestores locais do Programa Bolsa Família?

Porém, ainda há o conceito de *accountability* horizontal, onde O'Donnell (1998) define como a criação de instituições (agências federais) que operam em rede para controlar as demais instituições e organizações que compõem o aparelho do Estado.

A partir daí a classificação das Instâncias de Controle Social fica ainda mais confusa, visto que, as mesmas são uma exigência do próprio Programa Bolsa Família, a sociedade civil não organiza-se por vontade própria para exercer a fiscalização do Programa, essa fiscalização se dá de maneira praticamente obrigada, a partir do instante que os municípios resolvem aderir ao programa.

Dessa forma, indiretamente, o próprio governo e o Estado estabelecem os mecanismos de *accountability*. A grande questão é o próprio governo pode se auto fiscalizar?

4. Considerações Finais

Não se pode negar a importância dos mecanismos de controle e fiscalização cedidos aos cidadãos brasileiros que foram dados através da Constituição Federal (1988). Graças a essa Constituição que nasceram no Brasil os mecanismos de controle social que fornecem poder a população para acompanhar e participar das políticas públicas.

Apesar das inúmeras críticas frequentes ao Programa Bolsa Família também não se pode negar que o mesmo foi muito bem planejado e formulado, em suas próprias diretrizes constam os métodos e formas que sua fiscalização deverá acontecer e como o cidadão brasileiro comum poderá participar ativamente disso. As Instâncias de Controle Social do PBF são o principal exemplo disso.

Porém, apesar desses mecanismos de controle serem apresentados na própria Constituição Brasileira e nas políticas públicas, nota-se justamente a fragilidade da organização política da sociedade civil, visto que, o próprio Estado precisa tomar iniciativas para envolver a população na gestão e fiscalização das políticas públicas.

Quando restringimos mais ainda o conceito de controle, fiscalização e responsabilização resumindo em *accountability*, nota-se que as dificuldades aumentam em classificar essas possíveis ferramentas dadas pelo Estado para monitorar as políticas públicas. Usando o exemplo, das Instâncias de Controle Social, em nenhum momento é dado aos membros das ICS's o poder para responsabilizar e principalmente sancionar os agentes públicos que não estiverem agindo de acordo com as diretrizes do Programa.

Há de observar também que os membros das ICS's que são cidadãos comuns também tem a responsabilidade de fiscalizar os próprios beneficiários do programa, denunciando aqueles que não se encaixam mais nas exigências do PBF.

Além de todas essas prerrogativas ainda temos a grande questão de como essas Instâncias de Controle Social estão agindo na prática? As reuniões estão sendo feitas regularmente? Existem parâmetros para medição da eficácia do PBF nos seus respectivos municípios? Há de fato um monitoramento contínuo dessa política pública? Os membros das ICS's tem coragem de fazer as denúncias necessárias?

Por fim, nota-se que o controle social, a participação popular na gestão das políticas públicas e principalmente a *accountability* ainda precisam avançar muito em território brasileiro, principalmente no que cerne a iniciativa do próprio cidadão em se interessar por fiscalizar aquilo que afeta diretamente a sua vida.

5. Referências

ARAUJO, Vinicius de Carvalho. (2002) *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP.

BENTO, Leonardo Valles.(2003) *Marco teórico da nova governança: rumo a um modelo pós-burocrático de administração pública*. In: *governança e governabilidade na reforma do estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole.

BRASIL. (2013) *Constituição Federal* (35 ed. atual. e ampl.) São Paulo: Saraiva.

BRASIL. (2004) *Decreto nº 5.209/2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836 que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Recuperado em: 26/05/2014 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm

BRASIL. (2004) *Lei nº 10.836/2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Recuperado em: 17/12/2013 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato_2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm.

CHIAVENATO, Idalberto.(2003). *Introdução à teoria geral da administração* (7 ed.) Rio de Janeiro: Elsevier.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. (2001) *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.

FRANCO, Ernesto Cohen Rolando (1993). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.

GAETANI, Francisco. (1997) *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*. Brasília: ENAP.

GRAHAM Jr., Cole Blease. HAYS, Steven W. (1994) *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

HEADY, Ferrel. *Administração Pública: Uma perspectiva comparada*. (1970) Rio de Janeiro: Zahar.

IPEA. (2006) *Brasil: o Estado de uma Nação. Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA.

MARINHO, Alexandre. FAÇANHA, Luís Otávio. (2001) *Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação*. Recuperado em 12/04/2014 de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0787.pdf

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. (2006) *Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital*. 6 ed. São Paulo: Atlas.

MEDEIROS et al. *Nota Técnica sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil* (2006). Recuperado em: 12/01/2014 de <http://www.ipea.gov.br>. Rio de Janeiro: IPEA.

MEDEIROS et al. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuição para o Debate*. (2007) Recuperado em: 15/02/2014 de <http://www.ipea.gov.br>. Brasília: IPEA.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Recuperado em: 14/03/2014 de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. (2004) *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia, Práticas* (21 ed.) São Paulo: Atlas.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996) *Patrimonialismo e Burocracia*. In: *Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP.

P

ROBBINS, Stephen P. (2005) *Administração: Mudanças e Perspectivas*. São Paulo: Saraiva.

RÜCKERT, Isabel Noemia. *A política de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda para o RS*. Recuperado em: 12/05/2013 de <http://www.fee.tche.br/3eeg/artigos>.

SCHWARTZMAN, Simon. (1996) *Desempenho e Controle na Reforma Administrativa*. Brasília: ENAP.

SOARES, Sergei et al. *Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade*. (2007) Recuperado em: 12/04/2014 de <http://www.ipea.gov.br>. Brasília: IPEA.

TEIXEIRA et al. *Remodelando a Gestão Pública*.(2003) São Paulo: Edgard Blücher LTDA.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. (2004) *Impasses atuais das políticas públicas brasileiras*. In: *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

TRIPODY, Tripodi et al. (1975) *Avaliação de Programas Sociais: Diretrizes para Administradores nos Campos da Educação, Saúde e Assistência Social*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A.