



Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Artes, Humanidades e Letras
Curso Superior Tecnológico em Gestão Pública

NAILMA ALMEIDA LIMA

O CONSELHO DO BOLSA FAMÍLIA EM CRUZ DAS ALMAS

Cachoeira
2013

NAILMA ALMEIDA LIMA

O CONSELHO DO BOLSA FAMÍLIA EM CRUZ DAS ALMAS

Monografia apresentada ao Curso Superior Tecnológico em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof(a). Dr. Maria Inês Caetano Ferreira

Cachoeira
2013

LIMA, Nailma Almeida. O Conselho do Bolsa Família em Cruz das Almas,36 páginas. 2013. Monografia – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2013

RESUMO

Nesta pesquisa é feita revisão e debate da teoria sobre participação, na qual é apresentada uma discussão sobre o conceito de democracia segundo alguns teóricos da democracia representativa e participativa. A institucionalização de mecanismo de participação da sociedade na implantação e controle das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, trazendo o Bolsa Família como maior programa social já desenvolvido no país e a exigência do funcionamento de conselhos, a fim de garantir a presença da população beneficiária, para acompanhar a implementação e execução da política. Investigando como se dá e se há participação social nesses conselhos, em especial o Conselho Municipal de Assistência Social de Cruz das Almas, sobretudo dos beneficiários do programa.

Palavras-chave: Bolsa Família – Conselho – Democracia - Participação

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	7
2 DEMOCRACIA: CONCEITOS	8
2.1 Democracia no Brasil	10
2.2 Programa Bolsa Família: Participação Social	13
3 O MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS	16
3.1 Caracterização da população do município de Cruz das Almas	17
3.2 O Conselho de Assistência Social em Cruz das Almas	19
4 ABORDAGEM DO ESTUDO	22
5 RESULTADOS	24
5.1 Atas	24
5.2 Entrevistas	24
6 PERFIL SOCIAL	26
6.1 Poder Público:	26
6.2 Sociedade civil:	26
7 O CONSELHO	27
7.1 Poder Público:	27
7.2 Sociedade civil:	27
8 O BOLSA FAMÍLIA NO CONSELHO	29
8.1 Poder Público:	29
8.2 Sociedade civil:	29
9 O BOLSA FAMÍLIA	31
9.1 Poder Público:	31
9.2 Sociedade civil:	31
10 EXPERIÊNCIA DO CONSELHO	32
10.1 Poder Público:	32

10.2 Sociedade civil:	32
11 ANÁLISE	34
REFERÊNCIAS	36

1 APRESENTAÇÃO

Este trabalho apresenta resultados realizados com conselheiros do programa Bolsa Família, do Município de Cruz das Almas BA. O objeto desta pesquisa é o Conselho Municipal de Assistência Social de Cruz das Almas, em virtude de ele ser a arena pública para participação do programa Bolsa Família. O objetivo é investigar como se dá e se há participação social nesse Conselho, sobretudo dos beneficiários do programa. Como ensina a literatura, os conselhos são espaços onde a população pode se manifestar e interferir nas políticas públicas.

Essa proposta de estudo nasce de um projeto maior, intitulado, "Políticas públicas: os desafios da gestão democrática" com o intuito de estudar a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Cruz das Almas BA na possibilidade de contribuir com a consolidação de uma gestão democrática na administração brasileira, sobretudo nas municipalidades.

A pesquisa anseia desvendar se a população de Cruz das Almas tem oportunidade de acompanhar e interferir no programa Bolsa Família nesse Conselho.

Na primeira parte da pesquisa é feita revisão e debate da teoria sobre participação, na qual é apresentada uma discussão sobre o conceito de democracia segundo alguns teóricos da democracia representativa e participativa. A institucionalização de mecanismo de participação da sociedade na implantação e controle das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988, trazendo o Bolsa Família como maior programa social já desenvolvido no país e a exigência do funcionamento de Conselhos, a fim de garantir a presença da população beneficiária, para acompanhar a implementação e execução da política.

Na segunda parte é apresentado o método adotado e o campo de pesquisa, por fim serão apresentados os dados, que são analisados e discutidos nos resultados.

2 DEMOCRACIA: CONCEITOS

Desde a Constituição Federal de 1988, o modelo político brasileiro é híbrido, ou seja, contém elementos de democracia representativa e também participativa. Esse hibridismo é consequência de transformações ocorridas em todo o mundo e que ampliaram as formas de atuação da sociedade na administração pública. Avritzer (2009, p. 28).

Até a década de 70, a corrente teórica da democracia predominante era a representativa, a qual ganhou força com o fim da Segunda Grande Guerra. Pateman (1992) apresenta a discussão dos teóricos da democracia representativa e participativa. A autora explica que, para Schumpeter, um dos mais importantes pensadores da teoria representativa, Os únicos meios de participação abertos ao cidadão deveriam ser o voto para o líder político e discussão. Esse modelo é chamado de representativo porque o cidadão eleitor escolhe um agente político para representá-lo. Em vez de o próprio cidadão tomar as iniciativas na esfera política, é o seu representante que se torna responsável por essa atividade. Nesse caso a participação direta não teria um papel central. Ou seja, a principal forma de participação política dos cidadãos é a eleição e não a atuação junto à administração e a política em geral. Para Shumpeter, a democracia é um arranjo eleitoral funcionando de modo satisfatório, do qual os cidadãos participariam votando.

Outro importante autor destacado por Pateman (1992, p. 20) é Dahl, que também defendia a limitação da participação na democracia ao voto nas eleições. Para ele, a igualdade política se referia ao voto no sufrágio universal (um homem, um voto). Vale ressaltar a igualdade oferecida a todos para influenciar os tomadores de decisão pelo voto, ou seja, as necessidades de todos seriam ouvidas.

Pateman (1992, p.17) explica que, para os teóricos representativos, não deveriam ser exigidos alto nível de participação e interesse dos cidadãos, mas somente de uma minoria. Isso porque a maioria dos cidadãos é apática em relação à política, têm pouco interesse. A insistência na elevada participação dos desinteressados poderia ser prejudicial à estabilidade do sistema. Assim, a restrição da participação ao voto seria uma forma de garantir a estabilidade.

Em contraste com os defensores da teoria representativa, a participação é elemento central entre os teóricos da democracia participativa. Pateman apresenta alguns dos principais autores dessa corrente. Rousseau é dos mais importantes inspiradores desses teóricos.

Pateman (1992, p.35) aponta que para Rousseau, a participação é bem mais que um complemento protetor para arranjos institucionais. Na verdade, a participação exerce efeito psicológico sobre os participantes, contribuindo para relações contínuas, para o bom funcionamento das instituições e para as atitudes dos indivíduos.

Pateman (1992, p.38) desvenda que, para Rousseau, a principal função da participação é educativa, já que, por meio dela, o indivíduo se torna responsável, exercita sua liberdade, desenvolve responsabilidade social e política. Nesse processo, o cidadão passa a estabelecer relações entre os seus interesses individuais e os da coletividade. A autora ainda explica que Rousseau ensina que a participação faz com que os indivíduos se tornem cooperativos uns com os outros, já que eles passam a definir prioridades conjuntas (1992, p.36). Outra função da participação, para esse autor, é fazer com que o indivíduo se sinta parte da comunidade, vinculado ao grupo social, pertencente ao meio (1992, p.41) Por fim, vale destacar o impacto da participação na legitimidade das ações desenvolvidas. Isso porque, já que as decisões são tomadas coletivamente, a sua execução é legitimada pelos cidadãos. Eles apoiam a execução porque eles contribuíram na decisão sobre as melhores ações.

Outro teórico da democracia participativa introduzido por Pateman (1992, p.46) é Mill, para quem a experiência a participação é fundamental, pois aí ele a exerce verdadeiramente. Isso é relevante porque, segundo ensina esse autor, só se aprende participar, participando. Pateman apud Mill coloca que “não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala”.

Mill conclui que para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos (1992, p.51). Ele explica que somente a existência de instituições nacionais é insuficiente para a democracia, pois é necessário que a participação se dê nas várias esferas, promovendo o desenvolvimento psicológico e político dos cidadãos, Pateman (1992, p. 60).

Pateman (1992, p. 61) argumenta que para existir uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. Assim, observa-se que a participação não deveria ocorrer somente na política, mas nas diversas esferas da vida. Ela destaca a importância da

democracia na família, onde as crianças são socializadas, assim como nas escolas. Esse processo proporcionaria um ambiente cada vez mais democrático e participativo. Desse modo, “o indivíduo aprende a distinguir entre seus próprios interesses e desejos, aprendendo a ser cidadão público além de privado” (Pateman, 1992, p.39). A autora conclui que essa participação faz com que o cidadão se torne senhor de si mesmo, podendo exercer controle sobre sua própria vida e sobre o meio que vive, podendo inclusive integrar-se fazendo com que todos se sintam colaboradores das decisões (1992, p.40).

2.1 Democracia no Brasil

A participação social no Brasil nunca foi muito ativa, predominando uma organização vertical, ou seja, com mais ação e decisão no topo, em contraste com a base da pirâmide, nosso país vem se destacando pela alta concentração de propriedade de terra e formas clientelistas Avritzer (2009, p.27). A população se torna dependente do senhor, em vez de indivíduos autônomos, senhores de si, como colocado em Rousseau (1992, p.40). Esse ponto já se distancia da conclusão de Rousseau, segundo a qual a democracia depende de que as diferenças não se convertam em desigualdade, por isso, não deve haver grande desigualdade social, a ponto de um indivíduo ter riqueza suficiente para comprar outro, sem nenhuma riqueza, Pateman (1992, p.36).

A estrutura do estado no Brasil aponta a longa trajetória de governos autoritários, com baixa participação, baixa responsividade e clientelista. Teixeira (2007, p. 155) conta que a nova Constituição estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

A Constituição de 1988 consagrou o princípio de participação da sociedade civil e as principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Este acontecimento surge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. DAGNINO (2004, p.95).

O confronto e o antagonismo que tinha marcado profundamente a relação entre o estado e a sociedade civil nas décadas anteriores

cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Esta aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio da participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto. Subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. (Dagnino, 2004, P. 96)

Foi através da constituição federal de 1988 a qual, permitiu a consolidação de regime democrático no Brasil, possibilitando que fossem estabelecidos espaços de participação da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas públicas. A participação social passa a ser valorizada, principalmente por meio dos conselhos, os quais oferecem um canal para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas públicas, com participação tanto da sociedade civil quanto do estado, estes conselhos foram criados na área de saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente. AVRITZER (2009, p.28)

Portanto uma das instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas públicas. Os conselhos de políticas são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizam os artigos da constituição de 1988 sobre a saúde, assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Avritzer (2009, p.34)

Segundo AVRITZER (2009, p.34) podemos definir os conselhos como instituições híbridas nas quais tem participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionado com a área temática na qual o conselho atua. Todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, ou seja, são constituídos tanto por representantes da sociedade civil, quanto por representantes do poder público. No caso da Assistência Social e dos conselhos da criança e do adolescente, entidades da sociedade civil ocupam metade das vagas no conselho. Segundo ABERS e KECK (2008, p.100), Os conselhos são criados por lei e têm certa autoridade formal sobre normas, planos e, ocasionalmente, sobre o orçamento nas suas áreas de atuação.

LUCHMANN (2008, p.89) diz que “os conselhos são concebidos como fórum público de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do estado”. Dessa forma os conselhos se caracterizam como um espaço de participação da sociedade civil nas ações e controle social da gestão pública.

De acordo com Falchetti (2011, p. 123) podemos definir conselhos como “espaços públicos” de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, e cuja função é formular e controlar a execução de políticas pública em todos os níveis de governo.

A descentralização, como transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas, e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública com ênfase na questão da eficiência administrativa. Dentro desse contexto, os conselhos municipais de políticas públicas surgem como espaços de participação para responder tanto à demanda pela abertura de canais de participação popular, aproximando as decisões da esfera local, como a demanda por um estado menos interventor e “menor”, atribuindo corresponsabilidade aos novos atores envolvidos. Falchetti (2011, p.143).

Em alguns casos as entidades da sociedade civil são associação de base, em especial associações ligadas a políticas setoriais (exemplo, saúde). Em outros casos a participação nos conselhos se dá predominantemente por meio de ONGs. Esse é o caso da assistência social, do meio ambiente e da criança e do adolescente. AVRITZER (2009, p.35).

No caso da assistência social, a lei orgânica da assistência social (LOAS) definiu no art. 6º que as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organização de assistência social abrangida por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Portanto a LOAS manifesta a defesa da participação popular no controle e implementação das políticas públicas, por isso, o cumprimento de suas diretrizes e princípios fica condicionado ao funcionamento dos conselhos gestores e sua efetiva colaboração nos processos decisórios definindo a orientação da política de assistência social. Falchetti (2011, p. 122).

Embora os conselhos gestores de políticas sociais tenham como um de seus principais objetivos promoverem a participação da sociedade civil na condução da “coisa pública”, essa participação não segue como decorrência natural do funcionamento dos conselhos. A mera institucionalização dessas arenas, embora tenha valor em si, não é condição suficiente para que a participação política ocorra em “sintonia fina” com o espírito da constituição federal de 1988, referente à organização da experiência democrática, com os ideais dos

atores envolvidos ou mesmo com os valores dos pesquisadores. FUKS (2005, p 47)

A despeito das oportunidades para a participação democrática da sociedade civil por meio dos conselhos de políticas, a sua simples institucionalização não, necessariamente, remete à sua concretização. Como bem coloca Fuks (2005, p 47), a participação democrática depende da organização e experiência dos atores envolvidos. Sobre esse tema, Falchetti (2011, p. 127) chama atenção para os riscos de uma participação imposta de cima para baixo, institucionalmente, em vez de estabelecida pelas forças sociais locais. Nesse caso, a participação pode ser artificial.

2.2 Programa Bolsa Família: Participação Social

O programa Bolsa Família foi criado em 20 de outubro de 2003 é o principal programa de transferência de renda do governo federal, Este programa exige dos beneficiários que os filhos frequentem a escola e que tenham vacinação em dia. À criação e implementação do Programa Bolsa Família aponta transformações no modelo de proteção social do país, com destaque para a cobertura de uma massa da população.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda centralizado no ministério de desenvolvimento social, associando vários programas de transferência da gestão anterior como o bolsa escola, o bolsa alimentação e o vale gás mantendo algumas condicionalidades como a frequência escolar, a vacinação infantil e o acompanhamento medico das gestantes FERREIRA (2010, p.04).

O programa Bolsa Família foi criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir a elas o direito a alimentação e o acesso à educação e saúde. O desenho e as propostas do Bolsa Família foram influenciados pelas transformações legais operadas no sistema de proteção do país a partir da Constituição Federal de 1988. (2010, p.04) sendo um programa de transferência de renda, com condicionalidade, que visa garantir direitos básicos aos beneficiários, além de minimizar a pobreza, o desenho de sua gestão envolve mecanismos para ampliar a participação da sociedade nas políticas públicas. Um exemplo é a exigência de que a Prefeitura crie um conselho para acompanhar e controlar a política.

Segundo GOHN (2002, p.22) A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados a áreas sociais, os municípios devem criar seus

conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data. Nos municípios as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente.

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-lo como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais tem assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. GOHN (2002, P. 22).

Segundo TEIXEIRA (2007, p.155) “O desenho das políticas sociais apontava, então, em direção à modificação do modelo de proteção social brasileiro, tais como: a tendência à universalização, ao redistributivismo, à inovação na estrutura administrativa como a descentralização política, a participação social e a responsabilização pública, via fundos públicos, pela proteção social”.

O Bolsa Família é o maior programa social já desenvolvido no Brasil, atendendo uma massa da população, antes descoberta por nosso sistema social e uma das características das recentes políticas sociais no país é a exigência do funcionamento de conselhos, a fim de garantir a presença da população beneficiária, para acompanhar a implementação e execução da política.

Falchetti (2001, p. 122) conta que os conselhos de políticas públicas foram legalmente instituídos nas principais áreas de políticas sociais, nas quais se tornaram obrigatórios para o repasse de recursos federais para estados e municípios. Constituíram-se assim em peças centrais do processo de democratização e descentralização das políticas públicas.

A construção dos mecanismos participativos segundo a estrutura administrativa dos entes públicos, e não segundo as demandas sociais, oferece o risco de uma participação “induzida”, que nem sempre coincide com a mobilização social constituída a partir “de baixo”. Isso gera dificuldade e artificialidade no quadro da gestão participativa. Nesse caso, a participação assume um caráter muito mais formal do que efetiva, ou seja, ela não parte da organização e da mobilização da sociedade civil, mas impõem-se como uma formalidade a ser cumprida pelo governo. (Falchetti, 2011, p. 127).

Os municípios ficam obrigados a criarem um conselho para o Bolsa Família ao assinarem convênio com o governo federal. Há a opção de utilizarem o conselho municipal de assistência social, em vez de criarem um exclusivo para o Bolsa Família. Nesse caso, esse conselho passa a acompanhar o Bolsa Família além de suas outras funções.

Em Cruz das Almas optou-se pelo uso do conselho municipal de assistência social para acompanhar o Bolsa Família.

A expectativa em torno dos conselhos e de seu potencial de aprofundamento democrático baseia-se na ideia de que, por meio do aumento da participação, há um maior controle sobre o estado, tornando-o mais transparente. A alocação de recursos e a definição das prioridades seriam mais democráticas e a arena decisória se ampliaria com a entrada de novos sujeitos coletivos. Isso tudo contribuiria para uma cultura democrática de exercício da cidadania. Falchetti apud (Tatagiba, 2002)

Falcheti (2002) explica que a expectativa com o conselho é que ele aprofunde o processo democrático, por meio do controle social sobre o Estado, a alocação de recursos e definição de prioridades coletivas. Isso tudo poderia contribuir para uma cultura democrática. Assim, podemos concluir que com os conselhos a população pode interferir nas políticas, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e eficiência. Desse modo, a população pode interferir em políticas, sugerindo o seu aperfeiçoamento e acompanhando a eficiência das ações.

3 O MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS

Cruz das Almas está situado no recôncavo Sul do estado da Bahia, distando 146 quilômetros da capital do Estado, Salvador, a qual liga-se pela BR 101 e 324.

O município possui área territorial de 150,903 km² e população estimada, segundo IBGE, em 2010 de 58,606 habitantes. Segundo o último censo demográfico realizado em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população urbana representa cerca de 85,12% da população total do município.

A estrutura demográfica apresentou mudanças no município. Entre 2000 e 2010 foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 2,3% em média. Em 2000, este grupo representava 8,9% da população, já em 2010 detinha 10,2% do total da população municipal.

O segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-1,5% ao ano). Crianças e jovens detinham 29,4% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 15.617 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 22,9% da população, totalizando 13.420 habitantes.

O Censo Demográfico de 2010 indicava que o município contava com 6.536 pessoas na extrema pobreza, sendo 1.911 na área rural e 4.625 na área urbana. Em termos proporcionais, 11,2% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (21,9% da população na extrema pobreza na área rural contra 9,3% na área urbana).

Distribuição População Extremamente Pobre por residência:

	Total	Urbano	Rural
Bahia	17,2	11,1	32,9
Cruz das Almas	11,2	9,3	21,9

Fonte: censo demográfico de 2000 e 2010/IBGE

A economia da cidade é voltada em torno da agricultura, com destaque para plantações de: fumo, laranja, limão tahiti e mandioca. A indústria cruz-almense é conhecida por ter um pólo industrial calçadista e têxtil, que abriga filiais de empresas do ramo, as mais conhecidas são: a Bibi Calçados Nordeste, Solajit Nordeste e Marfim Têxtil. A cidade é uma das maiores exportadoras de fumo da América Latina, distribuindo mais de 1000 toneladas de fumo por ano a países de todo o mundo.

3.1 Caracterização da população do município de Cruz das Almas

Abaixo temos algumas informações, retiradas da página do Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à fome que caracterizam a população do município.

Quadro 1. População residente por situação de domicílio e sexo

	Total	Urbano	Rural	Homem	Mulher
Bahia	14.016.906	72,1	27,9	49,1	50,9
Cruz	58.606	85,1	14,3	47,2	52,8

Fonte: MDS/Censo Demográfico 2010/IBGE

Essas informações esclarecem que a maior parte da população vive na área urbana. Pode-se inferir que as ações do Bolsa Família, embora não possam descuidar dos problemas da população rural, devem atentar para os problemas urbanos, os quais atingem a maior parte dos cruz-almenses.

Quadro 2. Rendimento mensal total domiciliar per capita nominal

	Valor médio	1º quartil	2º quartil	3º quartil
Bahia	423	114	227	443
Cruz	441	146	225	500

Fonte: MDS/Censo Demográfico 2010/IBGE

O quadro acima revela intensidade da pobreza no estado da Bahia, inclusive em Cruz das Almas, cuja distribuição é menos grave que a do estado em geral. Mas observamos que 25% dos domicílios cruzalmenses vivem com rendimento de 441 reais por mês e 75% vivem com somente 500 reais por mês. Ou seja, a renda no município é muito baixa. Os dados comprovam que o Bolsa Família é um programa importante para o município.

Quadro 3. Proporção de domicílio por tipo de saneamento

	Adequado		Semi-adequado		Inadequado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Bahia	37,4	47,7	38,2	38,1	24,4	14,2
Cruz	6,5	16,6	72,2	71,5	21,3	12,0

Fonte: MDS/Censo Demográfico 2010/IBGE

Novamente observamos que os dados do município são menos graves do que os do estado da Bahia. Todavia, é muito elevado o índice de domicílio com saneamento inadequado. Vale ressaltar que os dados mostram progresso nas últimas décadas. Porém, as condições de vulnerabilidade da população ainda são delicadas e, no caso, o Bolsa Família se comprova significativo para a qualidade de vida da população, assim como as ações cruzadas das políticas.

Quadro 4. População de 15 anos e mais que não lê nem escreve, por faixa etária

	15-24 anos		25-39		40-59		60 anos e mais	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Bahia	97.437	37	345.201	10	636.855	22,1	649.804	44,8
Cruz	277	2,5	1.015	6,5	1.859	14,6	2.176	36,4

Fonte: MDS/Censo Demográfico 2010/IBGE

A quantidade de cidadãos cruzalmenses que não lê nem escreve é menor do que a do estado da Bahia, mas ainda deve-se considerar que os dados para os adultos são elevados. O analfabetismo indica precariedade das condições materiais da população e a dificuldade para acesso a direitos básicos.

As informações do CAD único, publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, sobre o BF em Cruz, ano 2012, são as seguintes:

• População Total (Censo)	58.606
• Estimativa de famílias pobres	9.352
• Total de famílias cadastradas	8.352
• Total de famílias com rendimento per capita de meio S.M.	5.430
• Condicionalidades	
• Total de famílias com perfil educacional (6-15 anos)	5.518
• Total de famílias com perfil educacional (16-17 anos)	478
• Total com perfil saúde (crianças até 7 anos, mulheres 14-44 anos)	3.802
• Total de famílias acompanhadas educação (6-15 anos)	4.493
• Total de famílias acompanhadas educação (16-17 anos)	369
• Total de famílias acompanhadas saúde	2.804
• Total de famílias com repercussão descumprimento	11
• Total de famílias com registro de acompanhamento	0

Concluimos que boa parte da população de Cruz das Almas vive em condições de vulnerabilidade e o programa Bolsa Família é importante na tentativa de minimizar essa questão social. Assim, os estudos sobre o programa podem esclarecer sobre as configurações sociais e econômicas recentes desse município e de outros, de pequeno porte no interior do nordeste. Vale ressaltar a quase inexistência de estudos sobre os pequenos municípios do nordeste, os quais vêm passando por profundas transformações nas últimas décadas, inclusive em virtude da ampliação de políticas sociais, antes mais voltadas para as regiões Sul e Sudeste ou grandes capitais.

O estudo do conselho do Bolsa Família de Cruz das Almas permite verificar a relevância do programa dentro do âmbito da gestão pública local e das formas de participação (ou de não participação) da sociedade civil nesses pequenos municípios. Isso porque a expansão dos conselhos de políticas e do processo de democratização das instituições no Brasil não se

concretiza da mesma forma. Ao contrario, vale o registro das singularidades, que expressam a diversidade de nosso país.

3.2 O Conselho de Assistência Social em Cruz das Almas

Como posto acima, o município de Cruz das Almas optou pela não criação de um conselho exclusivo do Bolsa Família, mas pelo uso do já existente Conselho de Assistência Social, criado em 1997.

De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) definiu no artigo 30º que, é condição para os repasses, aos municípios, aos estados e ao distrito federal dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III- Plano de Assistência Social.

Os municípios ficam obrigados a criar Conselhos, ao estabelecer convênios com o governo federal para recebimento de recursos que serão destinados a projetos e programas sociais, (exemplo Bolsa Família), porem os municípios pode optar por utilizarem o Conselho de Assistência Social em vez de criarem um exclusivo para cada programa.

Em Cruz das Almas optou-se por utilizar o Conselho Municipal de Assistência Social para acompanhar o programa Bolsa Família. Por este motivo o estudo se delimitou ao Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Cruz das Almas-Ba.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Cruz das Almas foi criado a partir da lei municipal nº 625/97 de 01 de julho de 1997.

De acordo com o art. 2º do regimento interno o Conselho Municipal de Assistência Social, denominado CMAS, é órgão colegiado superior, com poder normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da política de Assistência Social do Município de Cruz das Almas, vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, de caráter permanente.

O regimento interno no cap. III, art. 3º, trás que o CMAS observará no exercício de suas atribuições as seguintes diretrizes:

- I- A Assistência Social, direito do cidadão e dever do estado, é política de Seguridade Social não contributiva, realizada através de um conjunto integrado de programas de Assistência Social, de iniciativa pública e da sociedade civil, visando a promoção e o desenvolvimento pleno do cidadão, tornando-o sujeito de direito;
- II- Promover ações objetivando a viabilização de alternativas no que se refere à problemática social e o encaminhamento destas, pela própria população, através de formas educativas, organizativas, associativas e comunitárias, de participação que propiciem autonomia e desenvolvimento social;
- III- Procurar soluções eficazes e de qualidade para os problemas sociais;
- IV- Orientar e otimizar a utilização de recursos humanos, materiais e financeiros, nas ações de Assistência Social, visando a autogestão;
- V- Integrar ações de órgãos públicos e entidades voltadas à Área Social.

De acordo com o regimento interno do Conselho Municipal de Assistência Social referente à composição do Conselho no art. 5º “o Conselho Municipal de Assistência Social será composto de acordo com a Lei Municipal nº 625, de 1997, não podendo a representação ferir o princípio da paridade entre os órgãos governamentais e da sociedade civil”, dessa forma respeitando a paridade o Conselho terá a seguinte composição: cinco representantes do poder público e cinco representantes da sociedade civil, cada titular do CMAS terá um suplente oriundo da mesma categoria representativa. Os membros do Conselho representantes do poder público são: um representante da Secretaria de Assistência Social, um representante da Secretaria da Educação, um representante da Secretaria da Saúde, um representante da Secretaria da Fazenda e um representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Os representantes da sociedade civil são: um representante da Associação Pestalozzi de Cruz das Almas, um representante da Associação para o Desenvolvimento Comunitário de Radiodifusão do Bairro da Assembleia de Incentivo a Cultura, Arte, Esporte e Lazer (ASDERBAICA), um representante da Associação de Desenvolvimento Comunitário de Lisboa e Capivari, um representante da Sociedade Filarmônica Lira Guarany e um representante do Lar dos Idosos.

Os representantes do poder público serão de livre escolha do prefeito, já os representantes da sociedade civil são escolhidos em fórum próprio sob a fiscalização do Ministério Público, conforme art. 17º inciso II da LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social.

Referente à composição do Conselho o parágrafo único do regimento interno do CMAS diz que somente serão admitidos como membros do CMAS, os usuários, as

Organizações, Associações ou entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento que atuam na área de Assistência Social no Município de Cruz das Almas.

De acordo com o regimento interno do CMAS, referente à seção I do plenário art. 24º as reuniões acontecem ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, por convocação da diretoria ou por requerimento da maioria dos Conselheiros, com antecedência mínima de quarenta e oito horas, devendo ser discutidos, exclusivamente, o assunto constante da pauta de convocação, tendo duração de duas horas.

Sendo assim as reuniões são marcadas para toda terceira quinta-feira de cada mês as 17 h, segundo a secretaria de Assistência Social do Município.

4 ABORDAGEM DO ESTUDO

A metodologia adotada é qualitativa, remetendo ao estudo de caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Cruz das Almas, com foco nas suas ações em relação ao Programa Bolsa Família. Desde já é importante informar que não há pretensão na generalização dos resultados dessa pesquisa. O objetivo é investigar profundamente o conselho em Cruz das Almas, reconhecendo os elementos envolvidos no processo participativo de controle social do Bolsa Família. Certamente muitas descobertas podem ser observadas em muitos outros conselhos no país. Mais do que desvendar os padrões comuns desse processo participativo, interessa desvendar variáveis que contribuem ou dificulta o controle pelos cidadãos nesse determinado conselho. Cruz das Almas é parte da realidade nacional, portanto há similaridades em relação a outros conselhos. De qualquer modo, o conhecimento da configuração cruz-almense mais do que apontar as generalidades, pode mostrar a flexibilidade da implementação do Bolsa Família no país e os arranjos locais específicos para o enfrentamento de dificuldades comuns a muitos municípios. Na verdade, nesse tipo de estudo é possível estabelecer correlações entre o caso estudado e o ambiente social, político, cultural e econômico, conectando as várias facetas que compõem a sociedade investigada.

Martins (2004, p.292) explica que a análise qualitativa privilegia micro processos, através dos estudos profundos das ações sociais individuais e grupais. Assim, prossegue a autora, não cabe nessa metodologia a preocupação com a generalização e sim em fazer um estudo de caso, reconhecendo que o resultado das observações são sempre parciais. Destaca, aqui, a autora a relevância do apoio teórico e empírico para garantir a validade desses estudos. Esse argumento nos faz avaliar que, sem o domínio da discussão teórica, o pesquisador pode perder autonomia na análise e interpretação dos dados, tornando-se refém do senso comum.

As técnicas de pesquisa adotadas foram o estudo das atas as reuniões do Conselho e entrevistas semiestruturadas com três conselheiros, um do setor público e dois da sociedade civil. A princípio deveria ser realizada investigação participativa nas reuniões do conselho,

todavia, todas as tentativas de participação foram frustradas. Houve casos de reunião adiada com certa antecedência por algum problema, muitos casos de adiamento na última hora por falta de quórum, de espaço ou outros problemas. Esses problemas já atentam para as dificuldades no processo de participação.

Diante da dificuldade para presença na reunião, a conselheira da Secretaria Municipal de Assistência Social, colaborou, cedendo todas as atas referentes ao ano de 2012. Isso possibilitou análise detalhada dos temas abordados, das decisões adotadas e da presença ou não dos conselheiros.

Foram realizadas entrevistas com conselheiros por meio de um questionário semiestruturados, com perguntas abordando os problemas da pesquisa. A seleção dos entrevistados se deu de maneira aleatória a partir de listagens fornecida pela Secretaria de Assistência Social do Município, exceto a representante da SMAS, cuja escolha se justifica pela importância na organização do conselho.

A primeira parte da entrevista investigou aspectos pessoais do conselheiro, como sobre o seu ingresso na instituição e como se tornou membro do conselho. No segundo bloco investigou-se a importância da participação da determinada instituição no conselho; no terceiro, eles responderam sobre o funcionamento do conselho; no quarto bloco, descreveram como o Programa Bolsa Família faz parte das discussões do conselho; no quinto bloco, os entrevistados deram opinião sobre o Bolsa Família e, por fim, explicaram a importância da participação do conselho sobre suas vidas pessoais e sociais.

As entrevistas foram transcritas e analisadas. Nesse processo houve cuidado com o tratamento dos dados, a fim de minimizar os problemas de subjetividade do pesquisador sobre a leitura dos dados. Considerando que essa é uma fase fundamental na pesquisa qualitativa, garantindo a legitimidade dos resultados da pesquisa.

O tratamento dos dados considerou os entrevistados individualmente, buscando compreendê-los por inteiro, dentro da realidade social na qual está inserido. Depois, foi realizada análise dos blocos, comparando as respostas dos três entrevistados, buscando similaridades e diferenças entre eles, aprofundando a compreensão do caso específico do conselho em Cruz das Almas.

5 RESULTADOS

5.1 Atas

Para a análise minuciosa das atas, os conteúdos foram estudados e divididos por temas, cada um deles analisado individualmente, num segundo momento comparou-se o conteúdo entrevistas com o das atas.

O tema mais frequente nas atas é contas/finanças: tratando de assuntos como transferência, repasse e utilização de recursos, prestação de contas, demonstração de saldos dos recursos federais e estaduais, reprogramação de saldos dos recursos vinculados, utilização dos recursos do IGD-SUAS para aquisição de equipamentos a serem utilizados no CMAS, plano de ação 2011-2012. Nas dez atas analisadas, esses temas constaram em cinco delas. Interessante que em três, das dez atas, observa-se a ausência de deliberações, isso em razão da falta de quórum (atas do mês 06, 08 e 12 do ano de 2012).

O segundo tema emergente é a aprovação e fiscalização de planos e programas, verificado em quatro das dez atas analisadas. Seguido por proposta e aprovação de projetos (presente em três das dez atas analisadas). Os temas menos discutidos são o regimento interno e outros, como alteração de planejamento e recursos não gastos com apenas uma presença em dez atas analisadas.

Os temas mais discutidos, referentes a contas e finanças, são os obrigatórios para repasse financeiro do governo federal, sem essas decisões, os programas não recebem recursos. Por isso a uma maior pressão para resolvê-los. Os outros temas padecem com os problemas da desorganização, ou seja, só são discutidos os temas que possam trazer algum retorno financeiro para o município e para as entidades representadas no conselho. Não há, também, discussão aprofundada sobre os problemas sociais. No caso do Bolsa Família, não se verifica discussão sobre o programa, sobre problemas dos beneficiários. Enfim, não é feita análise sobre o programa no município.

5.2 Entrevistas

Foram entrevistados três conselheiros: um representante do poder público (Secretaria de Assistência Social) e dois representantes da sociedade civil. Não houve empecilhos por parte dos conselheiros para a realização das entrevistas, todos se dispuseram a participar.

A partir do tratamento dos dados da pesquisa, os resultados são apresentados segundo os temas norteadores da pesquisa, a saber: perfil pessoal; o Conselho; o Bolsa Família no Conselho, o Bolsa Família e experiência no Conselho.

6 PERFIL SOCIAL

6.1 Poder Público:

A representante da Secretaria de Assistência Social (SAS) é professora, atuou longo período na pastoral da criança e, segundo ela, essa foi a razão para o prefeito convidá-la a assumir a SAS. Depois de afastar-se, voltou à secretaria como assessora da secretária. A experiência na secretaria fez com ela se sentisse angustiada por verificar que muitas famílias com direito ao benefício não o receberam, em contraste com outros, que não necessitariam.

Ela reclamou que, no início, secretaria não havia integração entre os departamentos, mas uma disputa para um sobressair sobre o outro. Sem funcionários, predominavam os estagiários. Alguns programas estavam começando a ser implantados como o PETI, o conselho tutelar, isso foi acompanhado de problemas sobre os quais ainda não havia um conhecimento sobre como se deveria agir.

6.2 Sociedade civil:

O primeiro representante da sociedade civil é engenheiro, professor, diretor administrativo da entidade, de cunho cultural e que ocupa importante lugar nesse setor nas cidades do Recôncavo. A entidade existe há 90 anos, ali crianças e adolescentes recebem aulas gratuitas de música. Ele foi convidado para ingressar na entidade por gostar de música e, inclusive, porque concordava em assumir um posto voluntariamente, sem remuneração.

A segunda conselheira da sociedade civil está na entidade há sete anos, foi técnica de enfermagem, atualmente é assistente social. Foi indicada para conselho porque o representante anterior estava saindo e não havia mais quem ocupasse o posto. Considera a entidade importante porque recebe idosos sem condições de permanecer com as famílias. É uma entidade filantrópica que recebe doação do poder municipal. A participação no conselho possibilita tentar obter recursos para a entidade.

7 O CONSELHO

7.1 Poder Público:

Ela avalia o conselho como muito importante, porque tudo passa por ele. “Sem o Conselho não haveria verba para nada no município, pois o município não supre todas as necessidades da Assistência Social”. Mas ela reconhece a dificuldade para reunir os conselheiros, “há muita falta de quórum principalmente no setor público”. Não à toa, várias reuniões foram desmarcadas. Segundo a conselheira, os próprios gestores públicos não viam importância no conselho. Ela relatou ter organizado um seminário com conselheiros e representantes do poder público, do qual poucos participaram. Ou seja, gastou-se recursos públicos para algo com pouco retorno. Isso a incomodava.

Houve vezes em que ela entregava ofícios para os conselheiros do setor público, esclarecendo que a presença era fundamental para assinar liberação de recursos. Mas eles só apareciam depois, para assinar o que ela e um pequeno grupo decidiram. Essa forma fora encontrada para que o município não perdesse os recursos.

Por fim, ela reclamou da falta de espaço próprio. O conselho se reunia num pequeno espaço da secretaria, onde cabia pouca gente. Se houvesse um espaço fixo, o conselho podia ser mais visível para a população, que teria um local para se dirigir e levar suas demandas.

7.2 Sociedade civil:

Ele participava do conselho há dois anos, também fez parte do Conselho da Criança e do Adolescente e do Conselho de Cultura. Ele destacou a fiscalização realizada pelos conselheiros, os quais podem interferir, julgar, fiscalizar. Ele explicou que havia dificuldades para compreensão da parte contábil de papéis, por isso, o conselheiro precisa de certo conhecimento. Aqui foi citado o exemplo da construção de um galpão para grupo social que recicla lixo. A prefeitura concedeu recursos financeiros, mas o conselho investigou com contadores, engenheiros sobre a construção do galpão. Ele mesmo usou seus conhecimentos na área para averiguar o projeto e sua validade.

No conselho são debatidas questões das entidades do governo e sociedade civil. Esse conselheiro defende a participação dos cidadãos nos negócios públicos, então essas atividades lhe atraíam. Mas infelizmente, segundo o entrevistado, a falta de interesse pode ser verificada, principalmente, entre representantes públicos, que sugeriram falta de compromisso com o conselho. Talvez o problema seja a indicação por afinidade política. Esse representante, nessas condições, pode participar, mas, eventualmente, em vez de contribuir, suspende um ato que podia ser positivo, a fim de agradar quem o indicou. Assim como a conselheira anterior, ele reclama espaço físico, falta de material, transporte e recursos em geral, que impedem a realização de um bom trabalho.

A segunda representante da sociedade civil explica que a sua entidade participa das reuniões para adquirir recursos, porém ela não leva problemas da sua entidade para debate no conselho. Essa colocação já aponta o pouco conhecimento a conselheira sobre o papel do conselho. Ela participava do conselho há um ano e meio, passou a substituir o presidente da entidade. Ela reclama de que teria sido melhor se alguém lhe explicasse o que é o conselho, seu papel e qual a sua atribuição nele. Pois, mais de um ano após, ela ainda tinha dúvidas sobre o funcionamento do conselho. Ela também reclamou da falta de espaço físico e da pouca participação por parte da sociedade.

8 O BOLSA FAMÍLIA NO CONSELHO

8.1 Poder Público:

Essa conselheira informou que o Bolsa não era discutido com muita frequência, embora às vezes, sim. Isso porque a gestora do programa estava sempre presente, por ser sua suplente. Então, a gestora sempre levava material que informa sobre o programa, sobre o número de beneficiários, de inscritos, sobre casos de irregularidades etc. Os conselheiros se revelavam interessados.

O município optou por não criar um conselho exclusivo do Bolsa porque seria ainda mais difícil reunir conselheiros, afinal, seria mais um conselho, mais uma reunião, mais recursos envolvidos. Daí a reunião com o da Assistência revelou-se a melhor alternativa.

Os beneficiários em geral não participavam. Ela citou o caso do projeto de catadores de lixo reciclado, os quais eram beneficiários, como uma forma de inserir o programa nas preocupações do conselho. Ela disse que gostaria muito de que uma entidade composta por beneficiários ocupasse o conselho, porém, para isso, eles precisariam se regularizar. Enquanto esteve no conselho, ela procurou animá-los para tanto. Porém, com a mudança de gestão, ela não sabia qual seria o prosseguimento dessa preocupação.

Ela lembrou uma situação em que os beneficiários compareceram à reunião, mas que não se manifestaram sobre o programa. Vale ressaltar que para os conselheiros de modo geral um dos principais problemas do programa seria o fato de que famílias sem necessidade recebessem o benefício, prejudicando outras, mais necessitadas.

8.2 Sociedade civil:

Para o primeiro representante, o conselho debatia o programa porque a gestora trazia documentos orientadores. Não era discussão profunda, talvez pela falta de conhecimento dos conselheiros. Ele não defendeu um conselho exclusivo porque haveria custos dispensáveis, pois o próprio conselho da assistência social deveria aprofundar a discussão, fazer visitas aos beneficiários para se verificar o perfil atendido. Ele contou que antes da conferência municipal de assistência social, alguns beneficiários foram ao conselho, embora convidados a denunciarem problemas do programa, para que ele fosse aperfeiçoado, a maioria permaneceu

em silêncio. Talvez se houvesse uma casa dos conselhos, os cidadãos tivessem informação do espaço, houvesse maior participação da sociedade, disse ele.

A segunda conselheira da sociedade civil informou que havia discussão sobre o Bolsa Família porque a gestora estava sempre na reunião, informava, passava slides. Os conselheiros aprovavam recursos e gastos do Bolsa Família e discutiam fiscalização. Na verdade, ela relatou muito pouco sobre o tema. Ela enfatizou a necessidade de um controle rígido sobre a distribuição do benefício.

Todos os entrevistados apontam a presença nas reuniões da gestora do Bolsa Família, a qual garantia a inserção do tema na pauta do conselho. Mas ficou claro que o programa é pouco discutido, secundário às preocupações do conselho. Todos enfatizam a fiscalização na distribuição do benefício como a questão mais importante. Destacando a preocupação fiscalizadora mais do que outras possíveis experiências dos beneficiários que mereceriam ser debatidas, como a intersectorialidade das ações, a dificuldade de acesso aos direitos básicos como a saúde, principalmente, a implementação de ações voltadas para a emancipação dos beneficiários e, talvez, a possibilidade de, então, deixarem de serem dependentes da transferência de renda.

9 O BOLSA FAMÍLIA

9.1 Poder Público:

A representante da secretaria da assistência social elogiou o programa, cujo maior problema era a fiscalização falha, permitindo com que famílias sem necessidade recebesse o auxílio no lugar de quem realmente necessitava. Ela acentuou que os beneficiários têm medo de denunciar irregularidades. Ela contou casos de vereador e comerciante que recebiam o BF no município, desligados por ela. Todavia, a conselheira reconhece que esses problemas estão diminuindo. Ela conclui que após a implementação do Bolsa os pedintes do município desapareceram, comprovando o alcance do programa na melhora da qualidade de vida das famílias em Cruz das Almas.

9.2 Sociedade civil:

Para o primeiro representante da sociedade civil, o programa foi necessário, mas sofre com falhas internas. Aponta a necessidade de ações que dêem condições para o beneficiário deixar de depender do dinheiro, findando essa relação paternalista, que opera como moeda de troca nas eleições.

Para a segunda representante, o Bolsa Família é bom, mas a fiscalização deveria ser mais rígida para beneficiar só os necessitados.

10 EXPERIÊNCIA DO CONSELHO

10.1 Poder Público:

Para essa conselheira a experiência no conselho foi pedagógica, ensinou-lhe a ser uma cidadã mais participativa, deu-lhe consciência de que a sociedade civil pode contribuir nas ações do poder público. Ela disse que após o conselho ela passou a poder ajudar famílias com necessidades, informando direitos e caminhos para a sua concretização.

Ela destacou a diferença do conselho de assistência em relação a outros, como saúde e cultura. No primeiro, as questões eram colocadas prontas, sem espaço para muita discussão; o segundo, nem mesmo as reuniões aconteciam. Ela procurava debater intensamente as questões, explicava detalhadamente a pauta, para que todos compreendessem o que precisavam resolver. Porque ela reconhecia haver falta de costume por parte dos conselheiros para a discussão, então era necessária uma boa introdução. Ela explicou a lei, o regimento interno, enfim, elucidou o que era o conselho. Essa conselheira elogiou o de educação, por causa do envolvimento da sociedade. Ela não sentia essa participação no conselho de assistência social. Apenas alguns se engajavam, a maioria se preocupava pouco com a frequência, discussões e ações. Ela confessou que o presidente do conselho era um representante da sociedade civil, o qual era responsável por inserir dados no sistema para o MDS. Porém ele não correspondia à responsabilidade e passava a senha para que ela mesma fizesse a prestação de contas, sem a qual os programas no município seriam prejudicados. Ela reconhecia que se não fosse uma pessoa ética, seria possível cometer irregularidades em nome de outros conselheiros. Essa falta de compromisso a chateava.

Ela finalizou a entrevista contando que gostaria de ter feito mais no conselho, sobretudo ter integrado uma associação rural de beneficiários, mas não deu certo. O apoio para que o grupo de beneficiários catadores de lixo reciclado foi uma nova tentativa de colocar beneficiários do Bolsa para debater as questões sociais do município.

10.2 Sociedade civil:

Esse representante revelou prazer na convivência estabelecida no conselho, a qual resultou em vínculos de camaradagem, de conhecimento, de trocas de ideias, apesar das discordâncias que havia entre eles. Cada um defendia seu ponto de vista, no final, alcançava-se um acordo, que levava alguns a rever sua posição original. Essa convivência contribuiu para o crescimento pessoal e intelectual dos conselheiros.

Ele disse que superou a visão superficial que tinha do orçamento público, com a qual pensava ser possível o real orçamento de verbas de alguns setores para outros. No conselho, aprendeu que há muitos casos de verba direcionada para um determinado fim e que não é possível encaminhar para outra finalidade.

A segunda representante confessou que ainda estava aprendendo sobre o conselho. A experiência fez com que ela mudasse sua visão, um exemplo era a visita para fiscalização, ação importante para fortalecer o compromisso das ações sociais. Assim ela aprendeu sobre a importância de cobrar o poder público para que as ações sejam executadas com eficiência. No conselho ela ainda aprendeu a se sentir parte da sociedade, representando-a, por isso, responsável pelo acompanhamento a fim de possibilitar a oferta de direitos para os cidadãos. Após essas descobertas, ela se animou e passou a frequentar mais assiduamente, buscando aprender o que ainda desconhecia.

11 ANÁLISE

As entrevistas deixam claros aspectos já levantados por autores, na discussão da literatura, principalmente por Falchetti e Fucks, trata-se da baixa capacidade de participação da sociedade. Apesar dos mecanismos institucionais criados, nem todos os conselheiros se interessam em participar. No caso de Cruz das Almas, os secretários municipais eram os principais ausentes. Para não perder recursos, a representante da Assistência Social tinha que criar mecanismos para driblar a ausência. Do contrário, a população de Cruz das Almas sofreria consequências negativas, deixando de ter acesso a certos direitos oferecidos pelo poder público.

Vale ressaltar que o problema não era apenas a necessidade de os funcionários terem que participar de vários conselhos. Segundo a entrevistada do setor público, o conselho solicitou que fossem substituídos os conselheiros faltosos, mas os novos também não compareceram. Portanto, parece haver mesmo desinteresse por parte de alguns indivíduos.

A própria sociedade não participava das reuniões, porém, destaque-se a falta de espaço e de incentivo para a sua integração no debate.

De qualquer modo, a institucionalização não deixa de revelar sua importância para despertar espírito participativo. Isso porque a segunda representante da sociedade civil revela pouco interesse no conselho em seus primeiros tempos, por fim, confessa ter se envolvido, inclusive sentindo-se responsável pelas consequências de seus atos sobre a vida das pessoas em geral, que dependiam do trabalho dela no conselho.

Os três entrevistados confirmaram argumentos de Pateman sobre a participação. Ambos confessaram o prazer em se tornarem responsáveis pela sociedade e o aspecto pedagógico da participação. A entrevista da secretária e o primeiro representante da sociedade civil foram enfáticos sobre o interesse no conselho, a importância de assumirem papel importante na defesa de interesses da sociedade. Porém, talvez a tímida descoberta da terceira entrevistada tenha valor especial, pois revela a abertura para a participação de uma pessoa antes pouca afeita ao tema.

Mas é certo que as observações de Pateman não devem ser observadas na história de todos os conselheiros, pois havia os que nunca apareciam.

Em relação ao Bolsa Família, constata-se a quase invisibilidade dos problemas do programa para o conselho. O diálogo entre os conselheiros não era iluminado por informações

de beneficiários. Todos os três apontaram a distribuição incorreta do benefício para famílias não necessitadas como o tema mais significativo do programa. Se beneficiários estivessem presente, provavelmente trariam outras questões, como as dificuldades da sobrevivência cotidiana, a necessidade de outras ações públicas para que os efeitos do programa fossem mais exitosos. O poder público tem registro de inúmeros problemas do programa, a partir de dados cadastrados e enviados ao MDS. O estudo dessas informações poderia enriquecer o debate sobre o programa e o levantamento de temas que precisam ser enfrentados. Mas os conselheiros seguem com seus argumentos orientados pelo senso comum acerca de fiscalização.

A criação de um conselho exclusivo provavelmente não transformaria o pouco conhecimento dos conselheiros sobre os problemas da vida dos beneficiários. Pois a questão da ausência de conselheiros e, pior, de entidades representantes de beneficiários deveria se manter.

Dessa forma, a partir dos dados analisados, inferi-se que o conselho de assistência social ainda não se consolidou como um espaço público para o debate do Bolsa Família. Apesar da boa vontade da conselheira da secretaria de assistência social, há obstáculos sociais e institucionais que ainda necessitam ser superados. Os resultados revelam que o controle ainda é frágil, sobretudo pelo frágil comprometimento dos conselheiros. A representante da secretaria da assistência social é central e essencial para a efetividade do controle. O Bolsa Família raramente é pauta e os beneficiários não participam das discussões.

REFERÊNCIAS

ABERS, N.R e KECK, E.M. **representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores- caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, jan/abr. 2008.

AVRITZER, L. (org.) **experiências nacionais de participação social**. – São Paulo: Cortez, 2009.

DAGNINO, E. **“Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”** En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004

FALCHETTI, Cristhiane. **Novos arranjos e velhos dilemas na democratização das políticas sócias: os conselhos de políticas publicas e a experiência de Araraquara**. São Paulo: Editora Unesp, 2011, PP. 01-227.

FERREIRA, M. I. C **Bolsa Família: uma experiência de acesso aos direitos e ao estado?** Anais do EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, Vitória/ES- 28 a 30 de novembro de 2010, PP. 01-16.

FUKS, M. **Participação e Influência Pública no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba-** ver. Sociol. Polit., Curitiba, 25, p.47-61, Nov.2005.

GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole. 7, PP. 9-31, 1º sem. 2002.

LUCHEMANN, L.H.H. **Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo-** caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, p.87-97, jan/abr. 2008.

MARTINS, H. H. T de S. **Metodologia Qualitativa de Pesquisa. Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 287-298, maio/ago. 2004.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COMBATE A FOME
BRASIL, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**; tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (1992). PP. 09-157.

TEXEIRA, M.S. **Descentralização e Participação Social: O Novo Desenho das Políticas Sociais**.Rev. Katálysis, Florianópolis, v.10, n.2, p. 154-163. Jul/dez. 2007.