



A DIMENSÃO DA INTERSETORIALIDADE E O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Roberta Rocha da Costa²

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir sobre a intersectorialidade no exercício do controle social do Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Controle Social, Programa Bolsa Família e Intersectorialidade.

Abstract: The objective of this paper is to discuss of intersecting public policies in the exercise of social control the Bolsa Família Program.

Keywords: Social Control, Bolsa Família Program and Intersecting.

¹ O presente artigo tem como base a monografia intitulada “**A dimensão da intersectorialidade no exercício do controle social do Programa Bolsa Família em Fortaleza - Ceará**”, referente a um estudo realizado em 2012, junto à Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, do Conselho Municipal de Assistência Social em Fortaleza (CMAS - Fortaleza).

² Especialista. Secretária Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). E-mail: robertarochac@yahoo.com.br



1 INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda a indivíduos ou a famílias, a exemplo o Programa Bolsa Família, tem sido o eixo principal no campo da Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na contemporaneidade (SILVA, 2011). A dimensão alcançada por este programa é bastante expressiva, pois dados oficiais relacionados ao mês de outubro de 2012 apresentam que 13,76 milhões³ famílias foram atendidas em todo território nacional.

O Programa Bolsa Família⁴ trata-se de um programa de transferência de renda condicionada, criado pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, destinado às famílias pobres, com a perspectiva de combater a fome e romper com o ciclo de pobreza entre as gerações, através do repasse de recursos financeiros aos beneficiários associando aos serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social e ações complementares. Por se tratar de um programa eminentemente intersetorial, isso pressupõe que os gestores das respectivas políticas conjuntamente estabeleçam estratégias com o objetivo de viabilizar os serviços às famílias beneficiadas pelo programa, uma vez que o programa exige o cumprimento de condicionalidades⁵.

Os Estados e Municípios adeptos ao programa recebem recursos financeiros da União para apoiar as ações e gestão mediante o alcance de indicadores mínimos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Além do monitoramento através do IGD, o programa prevê a instituição pelo poder público municipal de uma instância de controle social, que tem como função fiscalizar as ações da gestão local do programa.

No município de Fortaleza - Ceará, existe a Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). O

³ Dados colhidos do sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Acesso em novembro/2012.

⁴ São considerados como critérios de concessão dos benefícios: famílias extremamente pobres, com renda *per capita* até R\$ 70,00 (setenta reais); e as famílias pobres, aquelas que possuem renda *per capita* até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). Fonte: www.mds.gov.br/ outubro 2012.

⁵ As condicionalidades são compromissos sociais compartilhados entre Poder Público e grupo familiar e que devem ser cumpridos por ambos. No campo da saúde, deve ser realizado o acompanhamento de saúde da mulher e desenvolvimento nutricional e vacinação de crianças; na educação, matrícula e acompanhamento da frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos; e na assistência social participação, mínima de 85% de frequência, nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos retiradas da situação ou risco de trabalho infantil.



CMAS foi criado em 1996, mediante aprovação da Lei nº 8.196 que posteriormente alterada pela Lei nº 8.404, de 24 de dezembro de 1999, sendo esta última modificada em 2007, com a aprovação da Lei 9.405, de 18 de julho de 2008. Atualmente o referido conselho possui caráter permanente e deliberativo, e é composto de 20 (vinte) conselheiros efetivos e igual número de suplentes, com composição paridade entre o Poder Público e a sociedade civil. Desses membros, 12 (doze) compõem a Comissão de Controle Social do PBF, sendo 06 (seis) titulares e 06 (seis) suplentes, e em igual número, representantes das organizações governamentais e sociedade civil.

Segundo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a instância de controle social do programa tem como uma de suas atribuições: trabalhar em parceria com os conselhos de assistência social, educação e saúde na perspectiva de garantir que os serviços acompanhados pelos respectivos conselhos sejam ofertados pelo poder público às famílias beneficiárias do programa.

Dessa forma, a dimensão da intersectorialidade passa ter relevância na atualidade, tendo em vista o alcance esperado no plano da eficiência, efetividade e eficácia na implementação das políticas sociais, no atendimento às demandas da população. Neste sentido, a intersectorialidade passa a ser um requisito na perspectiva de superar os desafios e a fragmentação dessas políticas. A partir disso, percebe-se a necessidade de que as instâncias de controle social do Programa Bolsa Família incorporem a intersectorialidade em suas discussões e ações.

2 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E A DIMENSÃO DA INTERSETORIALIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Nas últimas décadas do século XX, com a instauração em âmbito global do projeto neoliberal, a sociedade contemporânea tem passado por profundas mudanças. Soma-se a esse processo a convicção generalizada que os instrumentos tradicionais da democracia representativa não têm sido capazes de responder às demandas da sociedade, emergindo o debate no que concerne à democratização e o alargamento dos espaços de gestão das políticas às camadas populares. Isso impulsionou a multiplicação dos movimentos sociais organizados em torno da luta da assunção por parte do Estado de políticas sociais mais abrangentes e a emergência de propostas



para a criação de novos espaços de representação e deliberação capazes de incorporar a participação popular nos processos decisórios (RAICHELIS, 2007).

As possibilidades de mudanças adquirem concretude com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reafirmou a legalidade da democracia representativa e abriu alternativas para constituição de espaços democráticos participativos (RAICHELIS, 2007). No entanto, com a adoção pelo governo brasileiro ao projeto neoliberal, observa-se a existência de dois projetos políticos distintos: o primeiro traz em seu bojo o alargamento dos processos democráticos; o último defende um Estado mínimo que encolhe suas responsabilidades sociais transferindo-as para a sociedade civil. *“Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia”* (DAGNINO, 2004, p. 109).

Esse processo é marcado por *“(...) uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal (...)”* (DAGNINO, 2004, p. 95). A perversidade reside no obscurecimento de distinções e divergências, tendo em vista o fato de que ambos os projetos, possuem caráter ideológicos antagônicos que apontam para direções opostas, mas que têm referenciais comuns e exigem uma sociedade civil ativa e propositiva.

No âmbito da Assistência Social, observa-se um mecanismo perverso de despolitização desta política, mediante o apelo à participação da sociedade civil, que desencadeou um processo de desresponsabilização estatal na provisão dos serviços sociais. Insistir na participação popular é essencial à Política de Assistência Social para a transposição do conformismo e apostar em seu potencial emancipatório, que supere as lutas individuais cotidianas pela sobrevivência, mas que apontem para a concretização desta política como um direito. Compreendidos como espaços de participação, os conselhos gestores têm como função realizar a relação entre sociedade civil organizada e as instâncias governamentais com vistas ao exercício controle social das políticas públicas (PAIVA, 2006).

A expressão controle social pode ser concebida em diferentes sentidos: o controle do Estado sobre a sociedade e o da sociedade sobre as ações do Estado. O primeiro, está a favor da classe dominante, mediante a implementação de políticas para diluir os conflitos sociais. O Estado administra os negócios dessa classe, difundindo ideologicamente seus interesses e normatizando os comportamentos dos



indivíduos. As instituições estatais e as instancias participativas exerceriam esse controle com vistas ao consenso e a manutenção e reprodução da ordem do capitalista.

O segundo tem como perspectiva controlar as ações estatais em favor das classes subalternas. É nesse que se inserem os conselhos gestores, instâncias de participação institucionalizadas. “[...] Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população” (CORREIA, 2002, p.121).

As lutas pela democratização do país também impulsionou a exigência de políticas públicas eficazes, que respondam as necessidades da população. Neste contexto emerge discussões e o apelo à *intersectorialidade* “[...] ocorre em função de que os poucos resultados em termos de eficácias das ações sociais empreendidas por políticas públicas isoladas são facilmente visíveis no cotidiano da vida das cidades” (MONNERAT & SOUZA, 2009, p. 219), pois as políticas sociais desde sua gênese – emergência do capitalismo monopolista no Brasil – surgem como intervenção estatal associada aos interesses econômicos de controle da força de trabalho ocupada e excedente, de natureza setorial, fragmentada e configurando-se como mecanismo de gestão estatal dos conflitos sociais (RAICHELIS, 2007). Diante disso, a temática da intersectorialidade é colocada como uma estratégia de superação da fragmentação das políticas públicas, pois é vista como uma

[...] possibilidade de se construir uma visão de complexidade dos problemas tende como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais. Trata-se, pois, construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição e justaposição de ações setoriais (MONNERAT & SOUZA, 2009, p. 208).

Considerando o Programa Bolsa Família, observa-se a que a necessidade da dimensão intersectorial reside primordialmente no caráter multidimensional e dinâmico que a pobreza possui. Dessa forma, não é possível enfrentá-la de modo setorial e fragmentado, pois “[...] nas situações de pobreza convergem fatores diversos de natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais” (BRONZO & VEIGA, 2007, p. 10). Compreendida a natureza multidimensional da pobreza, percebe-se que



[...] A concretização da ação intersetorial incorpora não apenas a compreensão partilhada sobre finalidades, objetivos, ações e indicadores de cada programa ou projeto, mas práticas sociais articuladas que acarretem um impacto na qualidade de vida da população (JUNQUEIRA, 2004, p. 28).

Tendo em vista que os objetivos do Programa Bolsa Família apontam para a intersectorialidade e complementaridade entre as ações, e a perspectiva de obter as condições necessárias a promoção e efetivação do programa, estas dimensões devem ser um imperativo no âmbito das instâncias de controle social das políticas, dada a necessidade de compreender a totalidade das demandas da população e a integralidade que deve ser atribuída à intervenção estatal.

3 A INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM FORTALEZA – CEARÁ: as perspectivas dos(as) conselheiros(as)

O Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza (CMAS - Fortaleza) foi criado em 1996 (Lei Municipal nº 7.945). Atualmente o colegiado é formado 20 (vinte) conselheiros(as) e igual número de suplentes, resguardando a paridade entre Poder Público e sociedade civil. A escolha dos(as) conselheiros(as) representantes da sociedade civil é realizada através de processo eleitoral, sendo . Os(as) representantes governamentais são de livre escolha do Poder Executivo. O mandato tem duração de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzido por igual período (Resolução nº 1.265 / 2008).

A participação e o controle social na gestão do Programa Bolsa Família estão previstos na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, através da criação de Instâncias de Controle Social (ICS), na perspectiva de poder público e sociedade conjuntamente buscar alternativa que possibilitem a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias (MDS, 2010). No caso de Fortaleza, a referida instância é vinculada ao CMAS.

A Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família de Fortaleza foi criada pelo Decreto nº 11.887 / 2005, posteriormente alterado pelo Decreto nº 12.644 / 2010. É formada por 06 (seis) conselheiros(as) e igual número de suplentes, e é composta paritariamente por representantes do poder público municipal e sociedade civil. A atual composição foi nomeada a partir da Resolução nº 1.654 / 2011, formada por conselheiros(as) do colegiado do CMAS – Fortaleza eleitos para o biênio 2011-



2013. O processo de escolha dos membros que compõe a Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família é aberto para todo o colegiado do CMAS – Fortaleza e de escolha voluntária dos(as) conselheiros(as).

O Programa Bolsa Família é um programa do Governo Federal, de abrangência nacional. Dessa forma, a ICS pode atuar de forma conjunta com o poder público municipal “[...] subsidiando a fiscalização nos processos de cadastramento, gestão de benefícios, acompanhamento das condicionalidades e articulação de oportunidades de desenvolvimento das famílias” (MDS, 2010, p. 30).

A Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família de Fortaleza realiza reuniões ordinárias bimestrais. Durante o período de fevereiro/2011 a março/2012⁶, as pautas discutidas nesse espaço foram: as denúncias envolvendo beneficiários do Programa, planejamento das ações, prestação de contas, avaliação dos gastos da gestão municipal, exibição de vídeos do MDS sobre a instância de controle social e infraestrutura para a realização das reuniões. Outras ações realizadas foram: visitas às unidades para verificar atendimento e infraestrutura; visita a instituição que arquiva os formulários; recebimento de denúncias; e diálogos com a Secretaria responsável pela execução do Programa no município.

Um dos desafios para os membros da Comissão é o envolvimento dos(as) beneficiários(as) no controle social do Programa e que para superar isso faz-se necessária a divulgação da instância, ultrapassar o ambiente físico do conselho, para que este espaço seja ampliado e de fato seja usufruído pela população. Segundo Paiva (2006, p.09),

[...] a questão da participação dos sujeitos de direitos tem a desempenhar um papel central na dissolução de traços de ambigüidade ou coerção, presentes nos denominados programa de combate à *exclusão* social. Assim, diante da capacidade de desenvolvimento de práticas distintas, a possibilidade de dinamizar a população e as organizações da sociedade para uma efetiva distribuição e gestão dos bens e serviços sociais, no âmbito das políticas públicas, se apresenta como agenda prioritária para o processo de elaboração de medidas socioassistenciais contra a pobreza e desigualdade sociocultural.

Embora os conselhos e as instâncias de controle social se configurem em espaços institucionais inovadores, faz-se necessário um maior aprimoramento deste espaço com vista ao seu potencial democrático, para que suas ações se traduzam em práticas políticas inovadoras no campo da gestão das políticas públicas.

⁶ Informações coletadas a partir de pesquisa documental realizada em maio/2012, através da leitura de relatórios de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pela referida instância.



Para um melhor exercício de suas atribuições, sobretudo no âmbito do Programa Bolsa Família, a ICS deve buscar a articulação intersetorial das políticas públicas e entre seus respectivos conselhos, pois isso possibilita compreender as ações e os serviços das áreas envolvidas, bem como a complexidade que permeia as demandas da população beneficiária.

A intersetorialidade tem uma natureza transversal – perpassa diferentes áreas, e, portanto tem sido entendida equivocadamente: como uma dimensão atrelada a uma categoria profissional, relação entre conselho e secretaria, até mesmo o total desconhecimento do que se trata. Isso expõe a necessidade da discussão sobre a intersetorialidade no âmbito das instâncias de controle social seja aprofundada, com vistas a efetivação dessa dimensão no exercício das funções dos(as) conselheiros(as) e que produza mudanças nas práticas organizacionais e das relações sociais estabelecidas no âmbito dos conselhos.

4 CONCLUSÃO

É importante salientar que os Programas de Transferência de Renda entram no cenário da proteção social brasileira e ganha relevância e centralidade nas políticas públicas no século XXI, como resposta do Estado às exigências da sociedade para o enfrentamento à pobreza. Na atualidade, o Programa Bolsa Família é o programa de transferência monetária, mais expressivo já implementado no Brasil.

O controle social do Programa Bolsa Família no município de Fortaleza tem reproduzido a mesma lógica de implementação das políticas públicas, um caráter fragmentado e setorializado, no entanto, os sujeitos apontam a necessidade desta articulação. Contudo, o exercício do controle social articulado à dimensão da intersetorialidade requer que os conselhos busquem mudar suas relações e práticas organizacionais na perspectiva de compreender as necessidades da população em sua totalidade e exigir do Estado o provimento de políticas públicas que atenda a complexidade das demandas da sociedade.

Nesse sentido, são apontados alguns desafios postos para a Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família: instigar o envolvimento da população; constituir um processo de formação continuada; realizar a articulação entre conselhos diversos; repensar as ações de fiscalização e acompanhamento de modo a



contemplar o universo do Programa; realizar atividades nos territórios e comunidades, com vistas à democratização dos processos decisórios; dar retorno das discussões e decisões aos segmentos que representam; criar documentos, indicadores que dê visibilidade a atuação da Comissão, como forma de fortalecer a legitimidade desse espaço.

É relevante ressaltar que a Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família se constitui em um espaço de participação e controle social que necessita ser fortalecido com vistas ao alcance de seu potencial democrático e impulsionador de uma nova cultura de gestão da coisa pública e com a participação popular.

REFERÊNCIAS

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersectoralidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. In: ____ **Revista Serviço social e sociedade**. nº. 92. ano XXVIII, novembro, 2007. 05 – 21.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle na política de assistência social? In: ____ **Revista Serviço social e Sociedade**. – São Paulo : Cortes, 2002. 119 – 144.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: ____ **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. – Caracas : FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. 95 – 110.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. In: ____ **Saúde e Sociedade**. v 13. nº 1, jan/abr, 2004. 25 – 36.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. In: ____ **Revista Ser social**. v. 12, nº. 26, Brasília, jan/jun, 2009. 200 – 220.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais. In: ____ **Revista Serviço Social & Sociedade**. nº 87, ano XXVII – setembro, 2006. 05 – 24.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. – 4ª. ed. – São Paulo : Cortez, 2007. 19 – 122.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. - 5ª ed. – São Paulo : Cortez, 2011.

SÍTIOS CONSULTADOS

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> outubro / 2012