



## O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS/AS CONSELHEIROS/AS DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL (PCPR II – 2ª FASE)

Magaly Nunes de Gois<sup>1</sup>  
Ana Cistina Santos Macedo<sup>2</sup>  
Carmem Lúcia da Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** Os conselhos gestores foram criados e/ou recriados, a partir da década de 1990, com a finalidade de viabilizar e instrumentalizar a atuação da sociedade civil na gestão e no controle social das ações estatais, processo inerente a descentralização das políticas públicas. O PCPR adota essa estratégia, por meio da criação de conselhos que assumem o papel de protagonistas, com a atribuição de participar da gestão e exercer o controle social, participando inclusive das avaliações. Refletir sobre o controle social a partir da perspectiva dos conselheiros do PCPR, obtidas na Avaliação Final, se constitui o objetivo do presente artigo.

**Palavras-chave:** Conselhos. Controle Social. Gestão. Participação.

**ABSTRACT:** Management councils were (re)created, from 1990 decade, to enable and instrumentalize civil society actions on social control and management state actions, according public politics decentralization. The PCPR follow this strategy, using councils creation to assume the major actions, participating on management and do social control, including estimate. Think over social control beyond counselors perspective PCPR, from Final Avaliation, is the paper major aim.

**Key words:** Council. Social Control. Management. Participation.

<sup>1</sup> Estudante de Pós de Pós-Graduação. Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE). E-mail: magalyngois@gmail.com

<sup>2</sup> Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE)

<sup>3</sup> Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE)



## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro descentraliza e municipaliza suas ações e intervenções de corte social. Para tanto, utiliza o discurso de que os governos locais e as organizações da sociedade civil, por estarem mais próximas das comunidades e famílias, têm maiores possibilidades de formularem e executarem políticas, programas e projetos que considerem a realidade vivida pelos trabalhadores e os interesses dos/as usuários/as, associado a um monitoramento e controle social mais direto e efetivo, portanto mais eficiente e eficaz.

O processo de descentralização e municipalização impõe a redefinição de papéis, atribuições, competências e responsabilidades do Estado e da sociedade civil; caminha no sentido da construção de uma nova forma de governar; consolida e fortalece e/ou fragiliza e afasta as organizações sociais tradicionais, como as associações e sindicatos e, possibilita a construção de novos espaços públicos de negociação de interesses coletivos, a exemplo dos conselhos e colegiados, concebidos como mecanismo de acesso e de garantia dos direitos sociais.

Seguindo essa lógica, o PCPR adota em sua estratégia o envolvimento e a participação da sociedade civil em suas ações e intervenções por meio das associações comunitárias, organização responsável pela apresentação de demandas e projetos e única entidade que pode estabelecer parceria e receber recursos do Projeto e nos conselhos, espaço social de negociação e de controle social. A partir desse contexto, o presente artigo tem a intencionalidade de refletir sobre o controle social a partir da perspectiva dos conselheiros do PCPR, obtidas na Avaliação Final.

## 2 O PCPR: breve apresentação

O PCPR II – 2ª fase é uma ação do Estado de Sergipe, com apoio do governo brasileiro e aporte financeiro do Banco Mundial, via Acordo de Empréstimo, voltada para financiar projetos de investimentos comunitários de interesse das comunidades rurais mais pobres e de sedes municipais com população inferior a 7.500 habitantes, localizadas em 71 dos 75 municípios sergipanos com o objetivo de apoiar o Governo do Estado no aumento das oportunidades sociais e econômicas, melhorando o acesso a infraestrutura básica, social e



econômica e, conseqüentemente, contribuindo para o aumento do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. (SERGIPE, 2009).

Em sua estratégia de implantação e operacionalização está previsto que: a) o Projeto concentrará 70% dos recursos totais para financiamento de subprojetos nos 41 municípios considerados mais pobres, os de  $IDH \leq 0,622$  e os 30% restantes nos 30 municípios menos pobre, com  $IDH \geq 0,623$ ; b) os conselhos farão, quando da implantação do PCPR, a identificação das comunidades mais pobres e menos pobres<sup>4</sup> de seus municípios e no início de cada ano, um levantamento de todas as comunidades rurais em suas respectivas áreas de jurisdição, listando-as em ordem decrescente de pobreza e/ou carência (comparação da situação da comunidade em relação às demais do município), concedendo prioridade máxima de atendimento às demandas e subprojetos *oriundos das* comunidades consideradas mais pobres e de comunidades quilombolas, povos indígenas, grupos mulheres e de jovens, em decorrência das dificuldades enfrentadas, historicamente, por esses grupos para ter acesso às políticas públicas e aos seus direitos.

O PCPR, assim como toda ação pública, tem condicionalidades de acesso aos recursos e investimentos, tais como: a) ter um Conselho Municipal; b) ter organização ou associação comunitária, legalmente constituída, de acordo com o Código Civil<sup>5</sup> (Lei nº 10.406 de 10.01.2002), cadastrada e qualificada junto à PRONESE, unidade técnica do PCPR (UTE), em conformidade com a Instrução Normativa n.º 01 de 18 de setembro de 2009<sup>6</sup> e adimplente junto à administração pública federal, estadual e municipal; c) garantir a contrapartida da comunidade no subprojeto; d) eleger um comitê de controle formado por usuários para cada subprojeto financiado; e) apresentar demanda e/ou subprojeto identificado como prioritário pelas comunidades e adequados à realidade local; f) apresentar subprojetos com valor máximo de US\$ 50.000,00; g) assegurar às salvaguardas ambientais e a viabilidade técnica, econômica e social e; g) apresentar garantias de sustentabilidade do investimento e de alcance dos objetivos do PCPR e dos propostos nos subprojetos. (SERGIPE, 2009).

O Projeto financia pequenos investimentos (subprojetos comunitários) direcionados a ações de infraestrutura socioproductiva, geração de ocupação e renda e atividades

<sup>4</sup> Processo de graduação das comunidades.

<sup>5</sup> Artigos nº 53 a 61.

<sup>6</sup> Atualiza o sistema de cadastro de Associações Comunitárias e Organizações Comunitárias à PRONESE e estabelece procedimentos para emissão do certificado pertinente.



socioculturais e ambientais. A identificação, elaboração, execução e gestão do subprojeto são de responsabilidade das organizações e associações comunitárias, já a gestão e o controle social do PCPR são atribuições compartilhadas entre os conselhos e o Estado, seguindo a estratégia de descentralização das políticas públicas brasileira, após o advento da Constituição de 1988.

### **3 O CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS/AS CONSELHEIROS/AS DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL (PCPR II – 2ª FASE)**

A Constituição Federal de 1988 definiu instrumentos e mecanismos viabilizadores e ativadores da participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo e no controle e gestão das políticas públicas de corte social. Em consequência, novas formas de expressão e relação, diferentes das tradicionais, baseadas na conciliação, na negociação pessoal, na troca de favores e na submissão, estão sendo construídas (GOIS, 2004).

A estratégia de descentralização exige flexibilidade burocrática, transparência, sensibilidade social, envolvimento da sociedade civil na definição de prioridades, compromisso das comunidades e das organizações e associações comunitárias com a gestão dos programas e projetos, criação de espaços sociais de negociação e o estabelecimento de novas formas de relacionamento entre o Estado e sociedade civil.

A construção de instâncias de decisão democrática passa, segundo Jara (1995), pela criação de instâncias institucionalizadas de participação social para a expressão de interesses locais, visando reorientar as prioridades e estimular à micro-solidariedade dos atores em torno de problemas específicos.

Nesse cenário, surgem os conselhos gestores municipais como órgãos de mediação entre a sociedade civil e o Estado. Consoante Raichelis (1998, p.26-27),

[...] inerente a tal movimento, encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos sociais que imprimam níveis crescentes de publicização, no âmbito da sociedade civil e da sociedade política, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania.

Os conselhos gestores são, teoricamente, considerados mecanismos de expressão e de defesa dos reais interesses e necessidades da maioria da sociedade, espaço de



construção da cidadania ativa, onde o cidadão não é visto, tão somente, como portador de direitos e deveres, mas como cidadão capaz de propor e de criar novos direitos. Nessa perspectiva,

[...] os conselhos gestores são de todas as formas de participação e controle social a que está mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais e a mais permanente, podendo ser de caráter consultivo ou deliberativo, dependendo de sua criação e finalidade [...] (CARVALHO, 1998, apud SANTOS, 2005, p.41).

O PCPR, como toda política, programa e projeto social, concebidos e implementados a partir da década de 1990, apresenta como ideia central a interação de forças sociais e das energias políticas, a participação da população e dos/as usuários, por meio das associações comunitárias e de conselhos, com o intuito de descentralizar e democratizar o processo de tomada de decisão sobre os recursos em nível comunitário e de possibilitar o exercício do controle social. A UTE e as organizações da sociedade civil devem criar condições necessárias ao exercício do controle social sobre as ações do PCPR e este deve ser monitorado e avaliado a fim de garantir seu exercício.

A percepção dos conselheiros sobre os conselhos, suas responsabilidades, unificação, processo de trabalho (tomada de decisão, assuntos discutidos e principais decisões), possibilidades e desafios presentes no cotidiano dos conselhos são essenciais à discussão sobre o controle social e foram trabalhadas na avaliação final do PCPR (SERGIPE, 2012) por meio da realização de um encontro com a participação de 65 conselheiros de sete<sup>7</sup> dos oitos territórios sergipanos: Alto Sertão, Agreste Central, Baixo São Francisco, Centro Sul, Leste Sergipano, Médio Sertão, Sul Sergipano e de 33 municípios, agrupados por território.

Os/as conselheiros/as compreendem que os conselhos são espaços democráticos e de mediação formado por representantes da sociedade civil e do poder público com a finalidade de formular e fiscalizar as políticas públicas com vistas a possibilitar o desenvolvimento sustentável dos municípios, conforme depoimento: “É um espaço democrático composto por associações, órgãos estadual, municipal com a finalidade para discutir políticas públicas para o município” (Conselhos do Território Médio Sertão).

Têm duas grandes responsabilidades, uma no plano micro, direcionadas a viabilização do acesso das comunidades ao PCPR, traduzidas por assessoramento as associações no que tange a: organização e funcionamento das organizações comunitárias;

<sup>7</sup> O território Grande Aracaju não se fez presente.



cadastro e recadastramento junto a PRONESE; regularização de situação jurídica e fiscal; identificação de demandas; definição de prioridades; graduação das comunidades; elaboração do Plano de Ação (PA); elaboração, deliberação, aprovação e acompanhamento dos projetos e outra no plano macro com vistas a “garantir maior participação da população nas políticas públicas, integração e transparência das ações de programas e projetos trabalhados entre conselhos, PRONESE e comunidades localizadas em sua área de atuação” (Conselheiros/as do território Leste Sergipano); assegurar o acesso à informação, divulgação, integração e transparência das ações públicas e identificar junto com os/as usuários/as das políticas, programas e projetos sociais soluções para os direitos não atendidos, concebidos pelos/as conselheiros/as do território Sul Sergipano por "Informar, capacitar, divulgar, representar os segmentos da sociedade civil organizados, na busca de soluções” e fazer o controle social das políticas públicas, que para Battini (1999) citada por Machado e Medeiros (2007, p. 20), “é um exercício de trazer questões e decisões referentes à elaboração, operação e gestão das políticas públicas para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação”.

No que tange a Criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), fruto da unificação dos conselhos municipais cogestores do PCPR, PRONAF e PNCF, apesar da existência de 61 conselhos unificados localizados nos oito territórios, os conselheiros presentes à avaliação, apontaram a existência em seis dos sete territórios sergipanos. A unificação é processo que contribui para o fortalecimento dessa instância de participação e controle social visto que facilita a discussão dos programas e projetos de responsabilidade do CMDS e a participação, tanto da sociedade civil como do poder público; possibilita a ampliação do conhecimento sobre as comunidades rurais e urbanas, as associações, ou seja, o conhecimento sobre a realidade dos municípios e territórios, o acesso a um maior número de informações, a complementaridade de ações e intervenções, a otimização do uso dos recursos públicos, a economia de recursos para o Estado e a sociedade civil, a exemplo dos custos necessários ao funcionamento e participação em reuniões; evita a superposição de ações e potencializa/qualifica a participação dos/as conselheiros/as,

Quanto à forma adotada pelos conselhos no desenvolvimento dos trabalhos e de suas responsabilidades, 100% dos/as conselheiros/as afirmaram que os mesmos trabalham de forma participativa, considerando que as decisões são tomadas em reunião, momentos de



discussões de problemas inerentes ao campo, às comunidades e associações, as políticas públicas e aos programas e projetos sociais e de decisões coletivas e que estas são postas em prática, ou seja, implementadas por meio de: “assembléias; obediência ao que foi acordado, no que diz respeito à graduação, ordem de prioridade das demandas no PA; resoluções; encaminhamento e acompanhamento de subprojetos”.

Com relação às decisões mais importantes adotadas pelos conselhos durante a execução da segunda fase do PCPR II, os/as conselheiros/as, de um modo geral, apontam entre outras, as seguintes competências: “graduação das comunidades, priorização das demandas e plano de ação e aprovação dos projetos comunitários” (Conselheiros/as do território Alto Sertão); “apresentação das demandas de acordo com a graduação” (Conselheiros/as do território Baixo São Francisco); “acompanhamento das ações visando à realização das demandas apresentadas e por cada associação na implementação dos subprojetos” (Conselheiros/as do território Leste Sergipano); “respeitou a ordem de prioridade” (Conselheiros/as do território Sul Sergipano).

No que se refere às possibilidades presentes no cotidiano dos conselhos, os/as conselheiros/as apontaram acesso das comunidades e das associações ao PCPR II – 2ª Fase; socialização das informações; encaminhamento de demandas e projetos, “através do conselho encaminhamos o plano de ação do município com projetos do PCPR/Prosperar e outros” (Conselheiros/as do território Centro Sul); ampliação da participação nas reuniões e organização das associações, “os conselhos começaram a participar das reuniões com as comunidades organizando as associações, informando como participar do PCPR” (Conselheiros/as do território Médio Sertão); conhecimento sobre a existência de associações localizadas no meio urbano rural; capacidade das equipes gestoras para desenvolver os trabalhos, “as pessoas eleitas para os conselhos possui um bom nível de conhecimento” (Conselheiros/as do território Baixo São Francisco); funcionamento dos conselhos em articulação com a PRONESE e/ou em parceria com a prefeitura; atendimento das diretrizes básicas do PCPR, a exemplo da focalização, da integração de ações, financiamento e funcionamento de subprojetos; conhecimento, informação e transparência sobre as ações desenvolvidas pelo Estado; divulgação do Projeto nas associações, comunidades, conselhos e territórios, desenvolvida por meio da realização de reuniões com as comunidades e os próprios



conselhos” (Conselheiros/as dos territórios Alto e Médio Sertão e Baixo São Francisco) e alcance dos objetivos para os quais os conselhos foram criados.

Quanto aos limites enfrentados e que dificultam e até mesmo impossibilitam a realização e manutenção das atividades básicas inerentes ao exercício do controle social<sup>8</sup>, e comprometem o funcionamento dos conselhos com o mínimo de autonomia do poder público local, a auto-sustentabilidade e o efetivo exercício do controle social, indicaram: dependência dos conselhos do poder público local, que segundo Rodrigues e Azzi (2007, p. 102) “(...) fica sem condições de exercer o controle social sobre a ação do Estado [...]”; existência dos Fundos de Desenvolvimento Municipal (FUNDEM), somente do ponto de vista legal; não repasse pela UTE, conforme previsto no MOP, do percentual de cada subprojeto financiado; acesso descontínuo e precário à assessoria técnica e oferta de capacitação em quantidade insuficiente, visto que “[...] Uma boa formação e a capacidade de exercer uma representação são condições fundamentais pra que esses atores do controle social possam ser mediadores na ampliação da cidadania [...]”, conforme defende Silva (2007, p.189); inexistência, por parte das prefeituras de ações que possibilitem a inclusão dos municípios, comunidades e associações na agenda de programas federais e estaduais e infraestrutura precária da maioria dos conselhos e intensificação da burocracia.

Enfim, os limites presentes no funcionamento dos conselhos que dificultam e até mesmo inviabiliza o controle social estão associadas ao fato de que sua prática é essencialmente um jogo de poder e de correlação de forças contrárias e desiguais (Estado e sociedade civil) e de acordo com Rodrigues e Azzi (2007, p. 107), “[...] Para ser bem executado, requer determinadas condições dos seus ‘jogadores’. A sociedade civil, para exercer de forma competente o controle social, necessita de compromisso social, conhecimento e organização”.

#### **4 CONCLUSÃO**

A análise da visão dos/as conselheiros/as, em especial as possibilidades e os limites presentes e enfrentados no exercício cotidiano do controle social nos possibilita inferir que os/as mesmos/as consideraram interessante a participação, o envolvimento e o trabalho desenvolvido junto ao PCPR tendo em vista que contribuiu para a melhoria da qualidade de

---

<sup>8</sup>Participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias (deslocamento e alimentação dos/a conselheiros/as das comunidades rurais), deslocamento da equipe gestora para a UTE do PCPR, PRONAF e PNCF, produção e reprodução de documentos,





vida das comunidades e famílias atendidas, conforme falas dos/as conselheiros/as dos Territórios Agreste Central, Centro Sul e Alto Sertão, respectivamente, “melhor qualidade de vida para quem recebeu” e “porque foi através do PROSPERAR, com o município que o governo conseguiu atender as comunidades”; aprenderam a “discutir e debater questões comunitárias” e que os conselhos são fóruns qualificados de participação e de representação das organizações da sociedade civil, de incentivo a melhoria do nível de bem estar, de acesso às políticas públicas e de exercício do controle social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº Lei nº 10.406 de 10.01.2002. **Código Civil**. Diário Oficial da República Federal do Brasil, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal, 1988.

GOIS, Magaly Nunes. **Conselhos Gestores: Instrumento de construção da nova esfera pública? Um estudo com Conselhos de Desenvolvimento Municipal de Sergipe**. 2004.133 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Núcleo de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal da Sergipe, São Cristóvão.

MACHADO, Loiva Maria de Oliveira e MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo e RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – Caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, Domingos Pereira e AZZI, Luiz Gonzaga. Controle social e fragilidade da sociedade civil: um estudo sobre a vida dos CMAS de municípios do planalto catarinense. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo e SILVA, Vini Rabassa da. **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**, São Paulo: Paulus, 2007.

SANTOS, Ailton Dias dos. (org). **Metodologias participativas – caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo. Peirópolis, 2005.  
SERGIPE. **Manual de Operação do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II – 2ª Fase**. PRONESE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Final do Projeto (Relatório Final)**. Sergipe: PRONESE, 2012.



\_\_\_\_. **Instrução Normativa n.º 01 de 18 de setembro de 2009** - Atualiza o Sistema de Cadastro de Associações Comunitárias e Organizações Comunitárias na PRONESE. Sergipe: SEPLAN/PRONESE, 2009.

SILVA, Vini Rabassa da. **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**, São Paulo: Paulus, 2007.