

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**O PROGRAMA BOLSA ESCOLA FEDERAL: UM ESTUDO  
DE CASO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E  
CONTROLE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA/PE**

**MARCELO ALEXANDRE DE VASCONCELOS**

**RECIFE  
2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**  
**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O**  
**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**O PROGRAMA BOLSA ESCOLA FEDERAL: UM ESTUDO DE**  
**CASO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E**  
**CONTROLE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA/PE**

Marcelo Alexandre de Vasconcelos

Trabalho de Conclusão do Mestrado -TCM,  
apresentado ao Mestrado Profissional em Gestão  
Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, em  
15 de outubro de 2003, aprovado.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Gustavo Tavares Silva.

Recife, Outubro de 2004.

**Vasconcelos, Marcelo Alexandre de**  
**O Programa Bolsa Escola Federal : um estudo de caso do conselho de acompanhamento e controle social do Município de Pesqueira/PE / Marcelo Alexandre de Vasconcelos. – Recife : O Autor, 2004.**  
**119 folhas : tab., fig., gráf.**

**Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Gestão Pública, 2004.**

**Inclui bibliografia, apêndices e anexos.**

**1. Gestão pública – Políticas públicas. 2. Programa Bolsa Escola Federal – Participação da sociedade – Controle social. I. Título.**

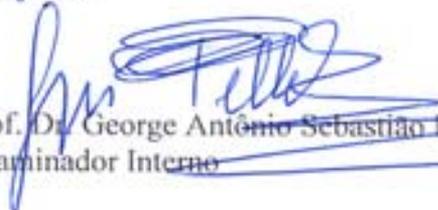
**35.072.6  
353.53**

**CDU (2.ed.)  
CDD (20.ed.)**

**UFPE  
BC2004-482**

Dissertação de Mestrado apresentado por Marcelo Alexandre de Vasconcelos, ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: **O Programa Bolsa Escola Federal: Um Estudo de Caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Pesqueira/PE**", orientado pelo Professor Doutor Gustavo Tavares da Silva e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos Professores Doutores:

  
Prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva  
Presidente

  
Prof. Dr. George Antônio Sebastião Pellerin da Silva  
Examinador Interno

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Suely Maria Ribeiro Leal  
Examinadora Externa

*A luta contra a miséria tem uma dupla dimensão: emergencial e estrutural. A articulação entre essas duas dimensões é complexa e cheia de astúcias. Atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar o cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo.*

Herbert de Souza, o Betinho (sociólogo, idealizador da campanha nacional de combate à fome)

A vó Euza, a tia Ana, à  
esposa Laudénice e aos filhos,  
Bruno e Natália.

## AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, quero registrar os meus sinceros agradecimentos a todos que, no longo e difícil caminho percorrido, contribuíram para a sua elaboração.

A Deus, pela força e coragem.

Ao ex-Diretor do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco (CEFET/PE), Reginaldo Bertola Cantarutti, *in memoriam*, pelo estímulo.

À ex-Diretora *pró-tempore* do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco (CEFET/PE), Maria Helena, pelo contínuo estímulo e motivação.

A Diretora do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco (CEFET/PE),

Unidade Pesqueira, Sandra Florinda Maciel, pela aceitação do meu desafio.

À coordenadoria do curso de Eletrotécnica, na pessoa do professor José Bione, pelo encorajamento, nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, com quem dividi este trabalho. Seu compromisso, seriedade e paciência conseguiram deixar prazeroso esse difícil momento.

À professora Rosário de Sá Barreto, pelo estímulo.

Ao município de Pesqueira, através do Prefeito João Eudes Machado Tenório.

Ao Conselho de Controle Social do Município, pela aceitação e disponibilidade e participação neste estudo.

Ao Mestrado em Gestão Pública pelo apoio, na pesquisa.

Por último, um agradecimento a Cláudia Alexandre, Antônio Pedro, Edna Maria, Antônio e Wanda Amâncio.

## **INSTITUIÇÕES PESQUISADAS**

- UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
BIBLIOTECA DO CCSA
- PREFEITURA DE MUNICIPAL DE PESQUEIRA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DO PROGRAMA NACIONAL DO BOLSA ESCOLA
- SUPERINTENDENCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE  
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ANPOCS	Associação Nacional
CCSA	Centro de Ciências Sociais e Administrativa
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CLAD	Conselho Latino-Americano de Desenvolvimento
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
DF	Distrito Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPANE	Mestrado Profissional para o Desenvolvimento do Nordeste
MS	Ministério da Saúde
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
ONG	Organização Não Governamental
PE	Pernambuco
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROGRESA	Programa de <i>Educación, Salud e Alimentación</i>
PFL	Partido da Frente Liberal
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Progressista Socialista

PSB	Partido Social Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PSDC	Partido Social Democrático Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Empresas
SEMTEC	Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico
SPNBE	Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICAMP	Universidade de Campinas

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 2.1</b> – Stakeholders do Programa Bolsa Escola Federal.....	54
<b>FIGURA 3.1</b> - Mapas do Estado de Pernambuco com divisão municipal e localização do Município de Pesqueira.....	64

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1.1</b> - Ciclo de Intervenção do Estado.....	26
<b>QUADRO 1.2</b> - Descentralização em Relação à Eficiência e a Eficácia.....	32
<b>QUADRO 2.1</b> - Comparação de Programas de Renda Mínima vinculada à Educação.....	52
<b>QUADRO 3.1</b> - Estrutura Administrativa da Prefeitura de Pesqueira/PE.....	65
<b>QUADRO 3.2</b> - Formação Político-Partidária da Câmara de Vereadores do município de Pesqueira/PE.....	65

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1.1</b> -	Percentual de Municípios Brasileiros com Conselho.....	38
<b>GRÁFICO 3.1</b> -	Escolaridade dos Integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Pesqueira/PE .....	71
<b>GRÁFICO 3.2</b> -	Ocupação dos Conselheiros do Bolsa Escola Federal de Pesqueira/PE...72	
<b>GRÁFICO 3.3</b> -	Vinculação Partidária dos Membros do Conselho do Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE .....	72
<b>GRÁFICO 3.4</b> -	Auto-Avaliação da atuação dos Membros do Conselho do Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE ( por representação) .....	75
<b>GRÁFICO 3.5</b> -	Avaliação do Desempenho do Conselho do Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE por parte dos conselheiros ( por representação) .....	79

## LISTA DE TABELA

<b>TABELA 1 -</b>	Municípios, Desenvolvidos Ações de Implantação do Programa Bolsa Escola Federal pelo CEFET/PE – unidade Pesqueira, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH no ano de 2001.....	23
<b>TABELA 2.1 -</b>	Municípios, Desenvolvidos Ações de Implantação do Programa Bolsa Escola Federal pelo CEFET/PE – Unidade Pesqueira, segundo o número de crianças e famílias beneficiadas no ano de 2001.....	59
<b>TABELA 3.1 -</b>	Demografia do Município de Pesqueira, segundo área urbana e rural.....	65
<b>TABELA 3.2 -</b>	Distribuição de Alunos no Município conforme a esfera de atuação. ....	66
<b>TABELA 3.3 -</b>	Taxa de Atendimento segundo a Unidade Federativa/Região/Município...	67
<b>TABELA 3.4 -</b>	Classificação dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira Segundo a Idade e Sexo.....	70
<b>TABELA 3.5 -</b>	Vinculação Partidária dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira segundo a representação e sexo.....	72
<b>TABELA 3.6 -</b>	Auto-Avaliação dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira segundo a sua representação.....	74
<b>TABELA 3.7 -</b>	Resumo das Atas de Reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Pesqueira/PE.....	78
<b>TABELA 3.8 -</b>	Avaliação dos Conselheiros em Relação aos Conselheiros do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira segundo a sua representação.....	80
<b>TABELA 3.9 -</b>	O gasto do benefício em relação à percepção dos Conselheiros do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira segundo NEPP/UNICAMP.....	83

## SUMÁRIO

**EPIGRAFE**

**DEDICATÓRIA**

**AGRADECIMENTOS**

**INSTITUIÇÕES PESQUISADAS**

**LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS**

**LISTA DE FIGURAS**

**LISTA DE QUADROS**

**LISTA DE GRÁFICOS**

**LISTA DE TABELAS**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**INTRODUÇÃO** 17

### **CAPÍTULO I**

**1. A GESTÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA** 24

1.1 - Reforma do Estado 25

1.2 - Descentralização 31

1.2.1 Participação e Controle Social 35

1.2.2 Poder Local 43

### **CAPÍTULO II**

**2. O PROGRAMA BOLSA ESCOLA** 45

2.1 Programa de Renda Mínima Bolsa Escola Federal, estrutura e funcionamento 51

2.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Bolsa Escola Federal 55

<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3. CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO BOLSA ESCOLA NO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA</b>	<b>60</b>
3.1 Composição do Conselho	68
3.2 Perfil do Conselho	69
3.3 Auto Avaliação do Conselheiro	74
3.4 Avaliação do Conselho	77
3.5 Avaliar os Conselheiros	79
3.6 Relação do Conselho com o Judiciário, Legislativo e Executivo	80
3.7 Como o Conselheiro avalia o Programa no Município	81
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>87</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>93</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>100</b>

## RESUMO

O presente trabalho foi realizado a partir de um estudo de caso, de caráter qualitativo, relacionado com o tema: “O Programa Bolsa Escola Federal: Um Estudo de Caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Pesqueira/PE”. O trabalho busca focar o processo da reforma do Estado e a inserção dos *stakeholders* numa nova abordagem de combate à pobreza e à evasão escolar, que são os programas de renda mínima, no nosso caso, o Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira/PE, verificando o nível de participação dos agentes sociais referente às questões das “coisas públicas” através do *accountability*, ou seja, do controle social. O referencial teórico compreende os conceitos de descentralização e de participação, com enfoque na questão da reforma do Estado. A pesquisa escolheu como foco de estudo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola Federal do município de Pesqueira/PE, em atividade desde 2001.

## **ABSTRACT**

The present work was carried through from a case study, of qualitative character, related with the subject: “O Program Bolsa Escola Federal: A Study of Case of the Advice of Accompaniment and Social Control of the City of Pesqueira/PE”. The work searches to focus the process of the reform of the State and the insertion of stakeholders in a new boarding of combat the poverty and the pertaining to school evasion, that are the programs of minimum income, in ours in case that the Bolsa Escola Federal in the city of Pesqueira/PE, verifying the level of participation of the social agents referring to the questions of “coisas públicas” through accountability, or either, of the social control. Its theoretical referencial understands the participation and decentralization concepts, with approach in the question of the reform of the State. The research chose as focus of study, the Advice of Accompaniment and Social Control of the Program Bolsa Escola Federal of the city of Pesqueira/PE, in activity since 2001.

## INTRODUCAO

---

O presente estudo propõe analisar o conselho de acompanhamento e controle social do programa Bolsa Escola Federal, <sup>1</sup> implantado pelo Ministério da Educação – MEC, entre os anos de 2001 e 2002 no município de Pesqueira/ PE.

Ao iniciar, neste trabalho, as discussões a respeito dos conselhos no Brasil, verifica-se que o debate sobre este assunto passa inicialmente por um norte histórico e ideológico da sociedade nos anos 70, utilizando-se de uma postura de mobilização popular reivindicatória, na busca de um processo mais descentralizador das ações do Estado através dos movimentos sociais. Nos anos 80, porém, retoma a discussão dos conselhos com a participação popular, acrescida de uma postura reformista do Estado, incorporando uma roupagem neoliberal ou social-democrática da “coisa pública”, através da sociedade. A sua aclamação como um instrumento de compreensão participativa na reforma do Estado, vem, contudo, efetivando, para a sociedade, uma “nova forma de relacionamento com o Estado”, transformando-os em canais institucionais de participação.

A participação da sociedade em conjunto com o Estado no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do programa Bolsa Escola Federal tem um papel relevante na implementação e manutenção do programa. Além das funções de acompanhar e avaliar a execução desse programa no município, o conselho se torna um grande parceiro na melhoria da qualidade educacional, apontando novos caminhos e auxiliando na resolução de problemas, como da evasão escolar, problema relativo à educação.

O surgimento do Programa Bolsa Escola Federal na concepção de uma política de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação, tem sido bastante discutido no mundo contemporâneo, devido à possibilidade futura de inclusão social da população, rompendo com o ciclo da pobreza e da miséria.

Daí, a importância do controle social através da participação da sociedade nas discussões e nos direcionamentos do programa em nível local. Por isso, o nosso interesse nessa temática corresponde à possibilidade da inclusão social do indivíduo, no que concerne à participação popular através dos conselhos de controle social, bem como à atuação numa perspectiva de inserção, por parte do Estado, das representações sociais nestes conselhos,

---

<sup>1</sup>Brasil, Medida Provisória nº 2.140 de 13 de fevereiro de 2001, Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 Abril de 2001.

buscando, assim, democratizar o processo decisório do programa, criando uma transparência nas ações entre o Estado e a Sociedade.

Agora é necessário esclarecer que o termo participação, neste trabalho, deve se entendido como uma via de canalização das “*demand-drive*”<sup>2</sup> dos vários segmentos da sociedade que necessitem de condutores institucionais e garantam a aproximação do governo com o cidadão. O trabalho também visa compreender as ações desenvolvidas pelo Programa através do conselho e resulta de investigação empírica nos anos de 2001 e 2002.

No entanto, devem ser levantados pela sociedade alguns pontos sobre o programa que acreditamos serem pertinentes e dirigidos aos problemas que têm surgido e sido discutidos em parte pela comunidade epistêmica que<sup>3</sup> “tem como principal fonte de poder a autoridade cognitiva do conhecimento técnico-científico aplicado à implementação de políticas”, no que se refere à utilização da participação da sociedade através dos conselhos nos chamados “bolsões”, como: Escola, Fome Zero, Entre-safra, alimentação e outros. Isso tem refletido numa nova postura participativa da sociedade.

A proliferação dos “bolsões”, com características de programas de renda mínima e, em alguns casos, como paliativo meramente assistencialista, tem-se justificado como uma medida de atenuação dos problemas provenientes das desigualdades sociais e pela má distribuição de renda, criando, assim, políticas compensatórias de minimização.

No caso do Bolsa Escola Federal, estudos vêm demonstrando que esse programa poderá ter características, ao mesmo tempo, assistencialista/emergencial/focalizado e estruturador/universalizador (Lesbaupin,2000; Sabóia&Rocha,1998; Suplicy,1996; Buarque,1994; Barros&Mendonça,1997). O assistencialismo se faz na forma de repasse de recursos ao cidadão, tornando-o dependente da ação do Estado, livrando-o da fome momentânea, mas impedindo-o de pensar e questionar o porquê dessa problemática. Não lhe dá, pois, oportunidade de se livrar da pobreza estrutural nem da pobreza política.

Sérios problemas decorrentes desse tipo de política social são a não-universalização e a limitação orçamentária, para contemplar a todos que estejam incluídos nos “grupos de riscos”. Ocorrem, assim, limitações de bolsas e a exclusão de várias famílias e crianças. Isso, então, promove conflitos internos na comunidade e na escola, e força o poder público e a sociedade a privilegiarem alguns cidadãos que também estão inseridos nos grupos citados acima.

---

<sup>2</sup> Deve ser entendido como a entrada de uma determinada demanda social.

<sup>3</sup> MELO, Marcus André C. & COSTA, Nilson R. (1995) A Difusão das reformas neoliberais: análise estratégica. atores e agendas internacionais, pp 169 do portfólio sobre Políticas públicas do MPANE..

Por outro lado, pode-se citar como ação positiva do programa, o fato de ele atrelar a bolsa ou vincular o recebimento do benefício à permanência da criança na escola, fazendo da educação um fator de erradicação da pobreza estrutural. Entretanto, deve-se refletir sobre outros fatores que, incorporados ao processo de aprendizado, devem estar interligados na ação educacional do Estado, como: a estrutura da escola, a formação dos professores, as atividades sócioeducativas. Esses fatores devem ser colocados em questão, por interferirem também no aprendizado e na permanência da criança na escola.

De posse disso, o programa, em sua essência, tende a atacar a questão da evasão escolar, um dos fatores da pobreza estrutural, como mencionado acima, promovendo a inclusão social a longo prazo, pois o Bolsa Escola incentiva a família a manter a criança na escola. Por outro lado, é bom lembrar que o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, deverá estar associado a outros programas que possibilitem o desenvolvimento local e a permanência da criança na região, evitando o êxodo.

A questão do desenvolvimento local deve ser, porém, atrelada a todas as políticas públicas do município, não promovida isoladamente. Este tipo de ação evita que as crianças e os familiares em processo de aprendizado venham a migrar para regiões mais desenvolvidas, buscando, em outros locais mais desenvolvidos, uma complementação tanto financeira como educacional.

Há que se considerar também como aliado nesta política o processo de participação da sociedade. Nesse sentido, busca-se o controle social por meio do engajamento da sociedade através da criação<sup>4</sup>, por parte do município, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, estimulando a participação da sociedade como forma de o município ser beneficiado e tornando mais democráticas as ações do Governo central.

Apesar de se tratar de inovações recentes na gestão pública, os conselhos podem se tornar canais efetivos de participação da sociedade civil, possibilitando o exercício de uma cidadania funcional, incorporando o entusiasmo de uma sociedade à gestão de suas dificuldades e implementando políticas públicas que possam resolver os problemas do local.

Diante desses diversos posicionamentos, que não são poucos e promovem uma reflexão para a sociedade em relação ao Programa Bolsa Escola Federal, escolhemos como foco e preocupação principal deste estudo a maneira como a sociedade, através da atuação do conselho de acompanhamento e controle social, pode contribuir na implementação e no bom desempenho desse programa no município de Pesqueira.

---

<sup>4</sup> Esta criação dos Conselhos, muitas vezes, se dá pela imposição do Governo central por uma exigência contratual, mesmos assim acreditamos ser positiva a participação da sociedade.

E como hipótese de estudo, levanta-se, que a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social no Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira vem auxiliando o processo de decisão dos gestores públicos devido a sua essência descentralizadora.

Conforme Gohn<sup>5</sup>, a idéia de se estabelecer controle das ações do Estado através dos conselhos não é nova. O grande desafio é, portanto, criar um ambiente que seja educativo, mobilizador e dinamizador, cujos arranjos institucionais facilitem a construção de uma democracia cada vez mais eficaz. Atualmente, como estratégia, na sua maioria, os conselhos, são criados por obrigação, vinculados por uma exigência legal dos Estados-Nações, como requisito para liberação de recursos.

Devido a isso, o objetivo central desta pesquisa é analisar a participação e a legitimação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social nas tomadas de decisões e a sua participação no processo de implantação e execução do programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira. Para tanto, faz-se necessário analisar a participação do conselho no impacto social do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira, Agreste pernambucano, verificando o nível de transparência e democratização do processo de execução das ações municipais. Além disso, este estudo pretende analisar as propostas de descentralização e participação da reforma do Estado e a sua repercussão na gestão do PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima-vinculado à educação. E por último analisar o nível de percepção e compreensão por parte dos conselheiros em relação ao Estado, à sociedade, ao exercício da cidadania, procurando observar se eles consideram o programa Bolsa Escola Federal uma nova prática de clientelismo ou como uma política distributiva.

Os procedimentos utilizados na escolha das amostras para análise dos dados que complementam a metodologia deste trabalho de pesquisa de conclusão do mestrado estão inicialmente apresentados na tabela 1; Municípios, Desenvolvidos Ações de Implantação do Programa Bolsa Escola Federal pelo CEFET/PE – unidade Pesqueira, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Num entanto, em relação a essas amostras, ficou definido que a escolha dos municípios que se encontravam na tabela 1, deveriam fazer parte da parceria, entre a Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola<sup>6</sup> e a SEMTEC – Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico do MEC – Ministério da Educação, através do CEFET/PE - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco unidade Pesqueira e que esteja enquadrado

---

<sup>5</sup> GOHN, Maria da Glória. “Conselhos gestores e participação sócio-política”. Coleção Questões na nossa época, nº84, São Paulo: Cortez,2001.

da seguinte forma: o IDH superior a 0,500, possuir o programa e o conselho de acompanhamento e controle social na região entre o agreste e sertão pernambucano, e por último, estar em área degradada pela seca.

Dentre os municípios em que já haviam sido implantados os programas, e que atendiam aos requisitos acima citados, foi escolhido como foco da pesquisa o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do município de Pesqueira, em funcionamento desde 2001.

O IDH, entendido como Índice de Desenvolvimento Humano, resulta das seguintes variáveis: vida longa e saudável – longevidade; conhecimento – nível educacional e padrão de vida decente – renda per capita.

Uma vez definidos os critérios de escolha do foco da pesquisa, passou-se para o procedimento de coleta de dados, feita através de fontes secundárias, tais como: Lei Municipal de criação do Conselho de nº 829/2001, regulamentos internos, circulares, pareceres, despachos em processos, relatórios, calendários e atas de reuniões e outros documentos não publicados. O estudo desse material teve como objetivo analisar o processo de criação do conselho de acompanhamento e controle social do Município de Pesqueira – Pernambuco, os seus representantes e identificar proposições apresentadas e as contempladas pelo grupo.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 06 (seis) membros do conselho de acompanhamento e controle social do Programa Bolsa Escola Federal do município de Pesqueira/PE, sendo representados por dois grupos: 03 (três) representantes do governo municipal, e 03 (três) representantes não ligados ao governo local. No entanto, foi possível entrevistar 100% dos conselheiros do programa.

Desse modo, finalmente foi definido que, no Capítulo I, o tema a ser tratado seria - A gestão pública no processo de descentralização e Cidadania, no contexto da reforma do Estado e o seu papel na descentralização, buscando uma participação popular mais intensa da sociedade.

No Capítulo II, faz-se uma análise do Programa Bolsa Escola. Inicialmente, faz-se uma abordagem da renda mínima no mundo e no Brasil, e depois se insere a visão do programa na perspectiva da participação da sociedade como forma de se obter o controle social no município de Pesqueira/PE.

---

<sup>6</sup> Em julho de 2003, transformou-se em Secretaria de Inclusão Educacional.

No Capítulo III, analisa-se a Legitimidade e a Participação do Conselho de Acompanhamento de Controle Social do Município de Pesqueira, buscando-se detectar o perfil do conselheiro, a sua auto-avaliação, o conselho, os demais conselheiros, a relação do conselho com os poderes municipais e, por final, o programa. É feita, também, uma análise do município de Pesqueira, quanto aos aspectos sociopolíticos, buscando-se um perfil da cidade.

**Tabela 1 - Municípios, Desenvolvidos Ações de Implantação do Programa Bolsa Escola Federal pelo CEFET/PE – unidade Pesqueira, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.**

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) 2000											
Município	UF	Esperança de vida ao nascer	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa bruta de frequência escolar	Renda per capita	Índice de esperança de vida (IDHM-L)	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de PIB (IDHM-R)	Índice de Des. Humano Municipal (IDH-M)	Ranking por UF	Ranking Nacional
Triunfo	PE	71,843	0,773	0,853	113,129	0,781	0,800	0,562	0,714	12	2737
Arcoverde	PE	68,261	0,759	0,796	170,863	0,721	0,772	0,631	0,708	15	2863
Floresta	PE	70,452	0,758	0,804	114,157	0,758	0,773	0,564	0,698	20	3029
Petrolândia	PE	69,453	0,757	0,757	115,553	0,741	0,757	0,566	0,688	27	3194
Jatobá	PE	68,554	0,759	0,816	108,081	0,726	0,778	0,554	0,686	28	3216
Itacuruba	PE	68,554	0,741	0,796	116,723	0,726	0,759	0,567	0,684	29	3241
Afogados da Ingazeira	PE	68,656	0,705	0,760	140,661	0,728	0,723	0,598	0,683	30	3259
Serra Talhada	PE	69,117	0,705	0,781	126,979	0,735	0,730	0,581	0,682	31	3274
Belém de São Francisco	PE	69,245	0,670	0,778	114,210	0,737	0,706	0,564	0,669	36	3479
Tuparetama	PE	67,846	0,691	0,768	109,035	0,714	0,717	0,556	0,662	42	3572
São José do Egito	PE	67,456	0,709	0,759	97,282	0,708	0,726	0,537	0,657	45	3660
Santa Cruz da Baixa Verde	PE	68,613	0,702	0,794	80,571	0,727	0,733	0,505	0,655	46	3688
Custódia	PE	69,087	0,633	0,770	102,923	0,735	0,679	0,546	0,653	50	3724
Ingazeira	PE	64,557	0,670	0,818	97,015	0,659	0,719	0,536	0,638	63	3967
Mirandiba	PE	67,838	0,666	0,832	66,530	0,714	0,721	0,473	0,636	67	4002
<b>Pesqueira</b>	<b>PE</b>	<b>62,702</b>	<b>0,680</b>	<b>0,789</b>	<b>113,100</b>	<b>0,628</b>	<b>0,717</b>	<b>0,562</b>	<b>0,636</b>	<b>69</b>	<b>4011</b>
Venturosa	PE	64,481	0,646	0,805	100,100	0,658	0,699	0,542	0,633	74	4066
Alagoinha	PE	65,790	0,646	0,752	92,256	0,680	0,681	0,528	0,630	77	4137
Tabira	PE	64,872	0,691	0,760	82,945	0,665	0,714	0,510	0,629	78	4139
Itapetim	PE	62,218	0,699	0,760	88,687	0,620	0,719	0,521	0,620	91	4297
Flores	PE	66,163	0,618	0,776	69,724	0,686	0,671	0,481	0,613	100	4432
Iguaraci	PE	61,779	0,650	0,767	83,102	0,613	0,689	0,511	0,604	111	4589
Santa Terezinha	PE	61,817	0,664	0,763	75,506	0,614	0,697	0,495	0,602	114	4630
Pedra	PE	64,047	0,577	0,746	87,141	0,651	0,633	0,518	0,601	115	4642
Betânia	PE	64,789	0,615	0,756	59,446	0,663	0,662	0,455	0,593	127	4786
Brejinho	PE	61,779	0,644	0,762	62,136	0,613	0,684	0,462	0,586	140	4893
Tacaratu	PE	60,854	0,641	0,747	69,820	0,598	0,676	0,481	0,585	141	4905
Carnaíba	PE	61,779	0,623	0,747	65,821	0,613	0,664	0,472	0,583	142	4927
Solidão	PE	61,779	0,639	0,790	55,210	0,613	0,689	0,442	0,581	147	4954
Quixaba	PE	61,779	0,640	0,777	55,970	0,613	0,686	0,445	0,581	148	4960
Calumbi	PE	61,779	0,595	0,764	67,287	0,613	0,652	0,475	0,580	150	4981
Buíque	PE	66,492	0,480	0,775	59,952	0,692	0,578	0,456	0,575	156	5044
Carnaubeira da Penha	PE	60,854	0,572	0,713	41,316	0,598	0,619	0,394	0,537	180	5388
Itaíba	PE	62,957	0,493	0,758	72,498	0,633	0,581	0,488	0,567	164	5146
Ibimirim	PE	61,518	0,577	0,678	68,385	0,609	0,611	0,478	0,566	167	5166
Águas Belas	PE	57,520	0,484	0,776	65,396	0,542	0,582	0,471	0,531	182	5414
Manari	PE	55,708	0,430	0,777	30,429	0,512	0,546	0,343	0,467	185	5507

Fonte: PNUD, 2000.

## CAPÍTULO I

### 1. A GESTÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA

---

Este capítulo irá abordar a gestão pública, no contexto da reforma do Estado, e o seu papel na descentralização político-administrativa, utilizando-se de formas a garantir atividades democráticas, através da participação popular nas políticas públicas dos governos locais.

Tal ponto é importante porque busca explicar as interfaces da reforma do Estado, impulsionadas pela crise do Welfare State Keynesiano<sup>7</sup> e pelas exigências das agências multilaterais através dos “receituários econômicos” impostos, utilizando-se do processo de descentralização.

---

<sup>7</sup> Modelo inspirado na filosofia social de Keynes (1936) numa concepção de uma proposta com base no crescimento econômico e elevação do nível de emprego.

## 1.1 Reforma do Estado

A crise do Estado<sup>8</sup> iniciou num contexto mundial na década de 70, entretanto somente tomou grande significação nos anos 80. Esta crise tomou ampla proporção com o colapso do sistema capitalista atrelado ao conflito do petróleo, tendo como consequência a ruptura de um modelo implantado pelos países desenvolvidos em meados de 1930, denominado de *Welfare States* ou Estado de Bem Estar Social.

Este modelo caracterizou-se como um padrão de financiamento público da economia capitalista, mediante a estruturação dos Estados-nações, com o objetivo de corrigir, através do Estado, as falhas do mercado, garantindo aos indivíduos políticas públicas compensatórias a partir da regulamentação keynesiana<sup>9</sup> e da autonomia fiscal, permitindo a intervenção do Estado na economia e o endividamento Estatal para atuar no processo de atenuação das desigualdades sociais, criadas pelo mercado, redistribuindo a renda através de programas sociais.

Segundo Campineiro<sup>10</sup>, foi no período de 1948 a 1973 que o *Welfare State*<sup>11</sup> teve o seu maior crescimento devido a três fatores: o elevado nível de emprego, o crescimento econômico e a estabilidade das unidades familiares. Porém, alguns desses fatores estão em decadência como, por exemplo, o nível de emprego, que vem diminuindo a cada década.

Segundo Baltazar<sup>12</sup>,

O Welfare States passa atualmente por dois estrangulamentos no âmbito do seu financiamento. Por um lado, as pressões pelo equilíbrio orçamentário do governo e pela redução da carga tributária devido a formação de blocos econômicos. Por outro lado, o Welfare States se depara com demandas por proteção cada vez maiores tanto por razões econômicas (desemprego), quanto por fatores demográficos (envelhecimento da população), sociais (multiplicidade da pobreza) e políticos (quanto a justiça social e o papel do Estado).

---

<sup>8</sup> Para Bresser Pereira a crise do Estado está “associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais”. BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.p.35.

<sup>9</sup> Caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos.

<sup>10</sup> CAMPINEIRO Débora Cury. Programa de renda mínima, educação e saúde infantil: a experiência de Campinas. Campinas: NEPP - UNICAMP, 1996. Monografia.

<sup>11</sup> O Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial à produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população.

<sup>12</sup> BALTAZAR, Márcia Cristina. Transformações atuais do Estado de bem estar social: Programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais.1996,64 f. Monografia, UNICAMP.

Esse crescimento promoveu o surgimento de uma discussão acerca da gestão pública, que era o fator da eficiência estatal, até porque, antes, o Estado era visto simplesmente a partir de uma concepção mínima de atuação.

No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura, o problema da eficiência tornou-se essencial.

O grande Estado social, porém, entra em crise, no caso o *Welfare State*, a partir da década de 70, conforme Quadro 1.1, devido à crise<sup>13</sup> “caracterizada pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política”, desencadeando, assim, grandes transformações nas relações políticas, sociais e econômicas, que repercutiram diretamente nas formas de estruturação e desestruturação do Estado<sup>14</sup>, tendo como consequência a reforma do Estado.

#### QUADRO 1.1 – Ciclo de Intervenção no Estado

<b>CICLO DE INTERVENÇÃO NO ESTADO</b>
Pré 1930 – Ordem Liberal (o mercado regia, o Estado era mínimo).
1930 – Emergência do Estado Keynesiano / <i>Welfare State</i> (corrigir falhas do mercado).
1930 a 1970 – Crescimento do papel do Estado com intensa industrialização mundial.
1970 – Crise do Petróleo

Fonte: Slides da disciplina de políticas públicas em 2002.

<sup>13</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr 1996. pág. 9

<sup>14</sup> Para alguns pesquisadores sociais esta reformulação da estrutura decorre da fragmentação das classes sociais e de outras coletividades antes unida em torno de interesses econômicos vontade política e valores culturais. Portanto estaria em “risco” a própria legitimidade construída em torno do estado do bem estar.

Segundo Rezende<sup>15</sup>, a reforma do Estado teve dois fatos históricos importantes. O primeiro foi a crise econômica, já citada anteriormente, que afetou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início da década de 80; e o segundo ficou centrado na estabilidade macro-econômica. Enquanto a primeira visava à busca de um ajuste fiscal - envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, bem como desregulamentação e privatizações em setores específicos-, o segundo fato focalizava a atenção para as mudanças institucionais, atrelando-as a uma nova postura na administração pública, dando o enfoque gerencial<sup>16</sup>.

Este enfoque gerencial visava modernizar o Estado e tornar sua gestão mais voltada para o cidadão-cliente com base no controle da qualidade, produtividade, eficiência e eficácia, incluindo transformações do cidadão-cidadão em cidadão-cliente; Esse tipo de modelo vem, contudo, recebendo críticas de alguns autores, devido à inserção de paradigmas empresariais regidos pelo mercado, no serviço público.

Conforme Hirschmann<sup>17</sup> essas críticas têm três divisões. A primeira crítica coloca que este modelo marginaliza a cidadania, distanciando o público do governo; a segunda simplifica a relação sociedade e governo; e a terceira subestima a qualidade do processo decisório das políticas públicas.

A crise dos Estados-nações fez com que países, como a Nova Zelândia e Inglaterra, iniciassem, na década de 80, a reestruturação do seu tamanho estatal, minimizando-o (Rezende, 1996; Evans, 1993; Melo, 1998, Bresser Pereira, 1999). Agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, passaram a exigir dos países em desenvolvimento a adoção desse modelo de minimização do Estado, atrelando os financiamentos e investimentos às medidas de controle interno como também financiando essas políticas de redução do Estado.

Conforme Bresser Pereira<sup>18</sup> esta reforma de minimização fez com que os Estados buscassem e viessem a ter uma maior capacidade de governança e governabilidade.

Segundo Bresser Pereira, “Governabilidade é a capacidade política de governar, tendo, pois, a legitimidade da sociedade; Governança é a capacidade financeira e administrativa de implementar políticas” públicas, tanto pela união, estados e municípios.

---

<sup>15</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 39, nº 2, 1996, pp.195 a 211.

<sup>16</sup> Duas outras formas de administração pública foram bastante difundidas, a patrimonialista com base nos Estados pré-capitalistas. “Confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público” É do Estado, mas não é público. Não visa ao interesse público. E a outra é a burocrática, baseada na dominação “racional legal Weberiana e no universalismo dos procedimentos” BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.p.47

<sup>17</sup> HIRSCHMANN, David. Customer Service in the United States Agency For International Development. Administration & Society, 1999.

Melo define governabilidade como<sup>19</sup> “as condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político” referindo-se à questão do poder dentro de um sistema político. Já, para ele, a governança “qualifica o modo de uso dessa autoridade, sobretudo da capacidade de fazer valer as regras do jogo institucional do governo”.

Diante disso o governo central, como forma de garantir a governança e a governabilidade, buscou uma nova postura para a administração pública, adotando um novo papel para o Estado, o de ser<sup>20</sup> facilitador da economia nacional a fim de torná-lo competitivo. Utilizou-se, para isso, de instrumentos, como transferência para as subáreas de recursos, e dando a elas mais responsabilidades e poderes de atuação. Criou, assim o processo de descentralização do ponto de vista político e administrativo e promoveu a<sup>21</sup>

criação de organizações com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle por resultados ao invés dos controles rígidos dos processos administrativos e por último a administração voltada para o atendimento do cidadão.

Dessa forma, a descentralização é promovida como um movimento imbuído pela necessidade do Estado em buscar novas formas de legitimação frente à crise econômica e financeira, no final da década de 70, quando passou a ser questionado quanto ao seu próprio papel. Consequentemente, a descentralização passa a ser um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão pública. A sua conceituação varia, contudo, conforme as prerrogativas, tanto neoliberais como as sociodemocráticas. Estas prerrogativas serão vista mais adiante.

Para Pimenta,<sup>22</sup> estas iniciativas de mudanças através da reforma são vistas como estratégias predominantes dos governos centrais para reformar a administração pública. Podem, assim, ser resumidas em oito pontos básicos: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Conforme o autor, a desburocratização deve ser vista como a retirada de barreiras legalísticas à implantação de uma gestão mais flexível e responsável. Transformar o Estado

<sup>18</sup> BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998

<sup>19</sup> MELO, Marcus André B. C.& ROSÁRIO COSTA, Nilson do. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas governamentais. Portifólio da disciplina Políticas Públicas do Mestrado em Gestão Pública. 2002.

<sup>20</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr 1996.

<sup>21</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr 1996.

<sup>22</sup> PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de política públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro. Texto apresentado no III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – sobre a reforma do Estado e da administração pública em Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998.

decretador em negociador, mais estratégico, substituindo os controles burocráticos por efetividade, foi o objetivo da mudança.

Isso denota uma modificação da situação atual, desregulamentando algumas esferas e elaborando nova regulamentação em outros. É o desmembramento do Estado produtor, interventor e protecionista.

Em resumo, desburocratizar, para Pimenta, é suprimir métodos operacionais dispensáveis, aceitar a declaração de um cidadão como certificação, rever processos de trabalho segundo a cadeia fornecedor/cliente em busca da qualidade, facilitar a execução das ações do gestor público e atender bem ao cidadão/cliente.

Descentralização, por sua vez, pode ser conceituada de três formas: a descentralização interna (intragovernamental), a descentralização externa (de dentro para fora da estrutura do Estado), ou ainda a descentralização entre os níveis de governo (intergovernamental), fortalecendo o poder local.

Esse autor vê que a opção pela ação descentralizada e indireta do Estado, com um maior controle de resultados e flexibilidade administrativa, tende a aumentar a produtividade e a qualidade nos serviços públicos, mas depende da existência de um mercado desenvolvido e competitivo e de uma sociedade cidadã, que exerça a função de controle social sobre o Estado.

O terceiro princípio é o da transparência, que se impõe como essencial para trocar controles puramente burocráticos por controles sociais. Se a administração pública se torna desburocratizada e flexibilizada, é necessário dar maior publicidade às suas atuações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, instigando a concorrência entre fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal.

O quarto princípio é o da *accountability*, que denota contabilizar resultados, controlar e analisar se os objetivos sugeridos foram alcançados com a produtividade e qualidade pré-estabelecidos. É o procedimento de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações.

Conectado a esse princípio está o da ética, já que a flexibilidade administrativa às vezes abre passagem para a má utilização de recursos e a corrupção. Dessa forma, o comportamento ético se torna fundamental neste processo e pode ser estimulado através da implantação de códigos de ética, criação de conselhos, permanente difusão de princípios e normas e aplicação de punições com mecanismos ágeis e eficazes.

O sexto princípio defendido pelo autor<sup>23</sup> é do profissionalismo. Para tanto, é indispensável adotar o merecimento como mecanismo de legitimação organizacional para poder atrair, reter, desenvolver e motivar pessoal.

O sétimo princípio é o da competitividade. Segundo esse princípio, o Estado não executa diretamente todas as suas ações, mas descentraliza e contrata externamente grande parte dos seus serviços. Para tanto, é importante estimular a competitividade entre os seus fornecedores, mesmo no caso da não-existência de mercados. No caso das organizações não governamentais subsidiadas pelo Estado ou mesmo de concessionárias de serviços públicos, é possível simular situações de quase-mercados, em que entidades competem entre si na busca de recursos, oferecendo para tanto serviços com melhor qualidade.

O último princípio básico é o do enfoque no cidadão. Segundo esse princípio, é importante valorizar o cidadão como principal consumidor dos serviços públicos adotando pesquisas de satisfação de usuários como parâmetros para a avaliação de desempenho no setor público.

O enfoque no cidadão também leva a uma maior participação no processo decisório, a uma democracia cada vez mais direta e menos representativa.

Para Pimenta,<sup>24</sup> esses oito princípios não esgotam todas as ações estratégicas possíveis no atual processo de reforma da administração pública, mas englobam grande parte das diretrizes encontradas nas reformas administrativas em nível mundial e, mais particularmente, também no caso brasileiro, que segue, com diferentes intensidades, todas estas estratégias apresentadas.

Dessa forma, concluímos que, no atual estágio de evolução do Estado contemporâneo, houve várias discussões a respeito do seu fortalecimento, desde a sua concepção liberal no século XVIII e XIX até o estágio atual de reformas. Assim surge a descentralização da ação estatal como estratégia dos governos centrais, incluindo processos decisórios participativos, que será o próximo tópico de estudo, com aspectos de cidadania inserida de forma estratégica na reforma do Estado e da administração pública como um todo.

---

<sup>23</sup> PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de política públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro. Texto apresentado no III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – sobre a reforma do Estado e da administração pública em Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998.

<sup>24</sup> PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de política públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro. Texto apresentado no III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – sobre a reforma do Estado e da administração pública em Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998.

## 1.2 Descentralização e Cidadania

Uma das pautas das políticas públicas mundiais ainda hoje é a questão da descentralização das atividades públicas, com o objetivo de repassar poder para as subáreas.

Segundo Farah,<sup>25</sup>

a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade e a democratização do acesso aos serviços.

O processo de descentralização, segundo a literatura, está centrado em uma visão federativa, “sendo um sistema baseado na distribuição territorial ” que, ao longo da história, se revelou com posturas de lutas democráticas de inserção da sociedade na gestão pública, indo de encontro às posturas autoritárias e centralizadoras de 1930/45 e de 1964/84.

No contexto legal brasileiro, a descentralização está inserida nos ditames constitucionais de 1988 e, na prática, antes deste período, já existiam algumas iniciativas dos governos nacionais para as subnacionais, estabelecendo relações intergovernamentais complexas, entre os níveis de governo.

Numa visão ideológica a respeito da descentralização, embora se tenha uma anuência quanto ao seu sentido no contexto de transferência de poder dos governos centrais para as subáreas, vê-se que, enquanto os neoliberais preconizam o Estado mínimo e o mercado como regulador das relações sociais, os sociais-democratas não retiram a intervenção do Estado, mas concebem uma nova relação entre Estado e sociedade, através do controle social.

Conforme Arretche<sup>26</sup>, na década de 80, diante da crise do Estado capitalista, houve diversos estudos teórico-normativos concernentes à descentralização das políticas públicas. Estes estudos, segundo a autora, traziam concepções de um caráter normativo do processo de descentralização por ligarem quase que “automaticamente” a descentralização à democratização das relações políticas e a eficiência e a eficácia da gestão pública.

De acordo com a autora, dentre os vários pesquisadores que estudam a descentralização como ferramenta para a democratização das políticas públicas, há os que defendem a concepção liberal e os que defendem “uma radicalização da democracia”.

---

<sup>25</sup> FARAH, Marta Ferreira Santos. Desenvolvimento Político Cultural: Parcerias, Novos arranjos institucionais e políticas locais. Ed. FGV. 2002.

<sup>26</sup> ARRETICHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 31, ano 11, junho p:44 –66,1996.

Para os liberais, o processo de descentralização é concebido como um organismo de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo e centralizador.

Conforme Arretche, há o caso daqueles que defendem o processo de uma “radicalização da democracia”, como, por exemplo, Borja. Este tem a concepção de que a descentralização é tida como necessária, mas não suficiente para uma maior democratização das relações políticas. Para que exista uma maior participação das classes populares no processo decisório, o autor argumenta ser necessária a descentralização da gestão das políticas públicas.

Arretche nos trás a existência quase uma concordância total dos pesquisadores: a de que a descentralização proporciona um aumento nos melhores resultados e métodos aplicados na gestão pública, mesmo em presença das modificações econômicas geradas no mundo.

E estas modificações ocorridas no mundo vêm forçando cada vez mais a busca da eficiência e da eficácia, principalmente na gestão pública. No quadro 1.2, tem-se a descentralização em relação à eficiência e à eficácia.

#### QUADRO 1.2 – Descentralização em Relação a Eficiência e a Eficácia.

DESCENTRALIZAÇÃO	
EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização induz a uma concorrência na oferta de serviços sociais e, portanto aumenta a eficiência econômica de sua distribuição</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A descentralização é uma medida necessária tanto para a adequação às atuais transformações econômicas quanto às transformações sociais.</li> </ul>

Como já visto, a descentralização, quase sempre, tem sido precedida de debates, tanto políticos quanto ideológicos. E esses debates vêm-se mostrando alguns *issues* quanto às suas estratégias de alcançar os objetivos. Algumas vezes vêm utilizando-se de processos de desconcentração, delegação, transferência de atribuições e privatizações. Para alguns pesquisadores, entretanto, a privatização não seria considerada como processo de descentralização, pois estaria o Estado repassando integralmente “o bem” para a iniciativa privada, que passa, assim, a ter todo o controle. Dessa forma, cessaria completamente a responsabilidade e, em princípio, essa não retornaria mais ao Estado.

Portanto, o processo de descentralização pressupõe a passagem do Estado centralizador/autoritário para descentralizado/democrático com vistas a resultados participativos.

Conforme Baltazar<sup>27</sup>, embora o termo descentralização e seus vários tipos, não tenha uma homogeneidade para os autores, ela traz o enfoque de três pesquisadores: Darcy & Alcazar, Borja e Arretche.

D'arcy & Alcazar apontam três tipos de processos que se distinguem de acordo com o nível de poder decisório transferido: a descentralização, a desconcentração e a delegação.

i) Delegação é a passagem de uma ou mais competências de um titular de uma função para outro, dentro de um mesmo órgão ou de uma mesma rede administrativa.

ii) Desconcentração é uma transferência mais duradoura de um conjunto de competências, mas também dentro de um mesmo órgão ou de uma rede administrativa.

iii) Descentralização difere da delegação e da desconcentração, pois envolve uma transferência entre diferentes “*personnes publiques*”<sup>28</sup> e uma transferência não só de competências concretas de aplicação, mas também de funções e de capacidade de definir objetivos.

Borja classifica os diferentes tipos de descentralização de acordo com o grau de participação popular. Segundo ela,

i) Desconcentração é a criação de uma unidade operativa que serve como um instrumento do órgão desconcentrador.

ii) Descentralização funcional tem como objetivo uma maior flexibilidade ou agilidade da gestão pública mediante a criação de um órgão autônomo.

iii) Descentralização territorial é a descentralização que pretende assegurar uma gestão dos serviços públicos mais democrática, através da participação popular no nível local.

Por último, temos Arretche, que faz outra utilização dos termos. Para essa autora,

i) Desconcentração “é vista como uma transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central”.

ii) Delegação é “transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central”.

---

<sup>27</sup> BALTAZAR, Márcia Cristina. Transformações atuais do Estado de bem estar social: Programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais.1996,64 f. Monografia, UNICAMP.

<sup>28</sup> Termo utilizado pelo autor

iii) Transferência das atribuições é “a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central”.

iv) Privatização ou desregulação é “a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas”.

De posse dessas abordagens, identifica-se um consenso dos autores quanto ao que seja a descentralização: um processo político que envolve decisões políticas.

Para Pimenta<sup>29</sup>, o conceito usualmente aplicado à descentralização é o de competências entre níveis distintos de governo, devolvendo poder a atores em níveis mais baixos, seguindo o princípio da subsidiariedade, segundo o qual o nível hierárquico mais alto só deve executar aquilo que o nível abaixo não pode, delegando ao máximo poder local, aos municípios. Este é um tipo de descentralização intergovernamental, que descentraliza poder e recursos de um nível de governo mais abrangente para um menos abrangente, ou seja, do governo central para os governos estaduais (subnacionais) ou dos governos estaduais para os municipais.

Outro aspecto conceitual importante é a diferença entre descentralização intergovernamental e desconcentração. Na descentralização intergovernamental a responsabilidade do gasto é transferida para o nível subnacional (para os estados ou para os municípios), seja de forma autônoma, aumentando os recursos próprios do nível de governo mais baixo, seja de forma dependente, aumentando as transferências de recursos do poder central. Já Ximenes da Silva<sup>30</sup> afirma que “a descentralização abrange o eixo político e o administrativo, implicando numa redistribuição de poder decisório, de competências específicas, de recursos para os “entes” descentralizados”.

A desconcentração ocorre quando a responsabilidade pelo gasto se mantém nas esferas centrais de governo, com apenas a execução descentralizada regionalmente, através de unidades que, apesar de atuarem no nível local, são partes integrantes do governo central. Ximenes da Silva também a define como “um processo eminentemente administrativo, no qual um determinado governo desconcentra suas atividades administrativas, seja por critérios espaciais, seja por critérios funcionais. Assim, na desconcentração se pretende criar unidades menores de gestão, com a finalidade de facilitar a organização da administração internamente, sem, contudo, dar-lhe autonomia”.

---

<sup>29</sup> PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de política públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro. Texto apresentado no III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – sobre a reforma do Estado e da administração pública em Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998.

<sup>30</sup> XIMENES DA SILVA, Alessandra. Representação, Participação e Defesa de Interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE. 1997.p.73 e 74

Além da descentralização da ação do Estado entre os níveis de governo, é importante destacar a descentralização externa do seu processo decisório, decorrência do incentivo e da organização da participação direta da sociedade.

Uma das formas de promover maior participação da sociedade é a sua organização em “conselhos comunitários”. Criados pelos governos com o objetivo de negociar questões dos movimentos populares, face à crescente mobilização da população, são muito utilizados atualmente na elaboração de orçamentos participativos, mas ainda exigem um esforço de mobilização muito grande, ou, a composição de “conselhos de usuários” de serviços públicos como forma de monitorar a sua qualidade. Conforme Ximenes<sup>31</sup>, estes foram criados a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e baseada em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado. Por último, tem-se os conselhos interinstitucionais, inseridos na Constituição de 1988 e nas leis estaduais e municipais.

Portanto o processo de descentralização vem atrelado a uma crescente participação da sociedade, sendo utilizado por muitos governos de forma estratégica.

### **1.2.1 Participação e Controle Social**

Segundo diversos pesquisadores, a palavra “participação” tem tido várias definições de acordo com a postura política, ideológica e econômica. Pode ser interpretada como um conjunto de procedimentos inter-relacionados que sustentam uma certa autonomia, permeados por uma idéia de conflitos, ou como uma maior eficiência da ação estatal.

A discussão referente à questão da participação parte de Rousseau, considerado um dos precursores deste debate. Segundo Araújo dos Santos, Rosseau entende participação<sup>32</sup>:

como algo que acontece na tomada de decisões, constituindo-se como um meio de proteger os interesses individuais e privados, garantindo também o bom funcionamento do governo. Além da sua função educativa, através da participação, o indivíduo se capacita a desempenhar/desenvolver uma ação responsável, tanto em nível individual, como social e político, quando toma decisões num processo participativo,

---

<sup>31</sup> XIMENES DA SILVA, Alessandra. Representação, Participação e Defesa de Interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE. 1997.p.73 e 74

<sup>32</sup> ARAÚJO DOS SANTOS, Luciana Cibelle. As Interfaces da Participação no Processo de Democratização da Cidade do Recife:1986/1989 (O Programa de Geração de Emprego e Renda). Dissertação de Mestrado em Serviço Social.UFPE.p29

Sendo vista como uma via de canalização das *demand-drive* dos vários segmentos da sociedade que necessitam de condutores institucionais que garantam a aproximação do governo com o cidadão, a participação leva a sociedade a agir diretamente na gestão do município, constituindo-se uma modificação na postura da administração pública num espaço onde se encontram representados os vários interesses da sociedade local, a partir da formação de novas regras de convívio político. A participação é incentivada a partir da criação de canais que funcionam como mediadores nessa nova relação entre Estado/Sociedade. Estes canais são formados por comissões, fóruns, conselhos e outros que tenham a representação da sociedade.

Portanto, estes canais são entendidos como um mecanismo de gestão participativa, criados para abrir comunicação entre o governo local e a sociedade.

Para Demo<sup>33</sup> a

participação é o processo histórico de conquista das condições de autodeterminação. Participação não pode ser dada, outorgada, imposta. Não se implanta por decreto. Quando a imposição é aceita como participação, temos o poder hábil, estratégico, capaz. Toda proposta participativa significa divisão de poder, se tiver um mínimo de autenticidade. Quando o poder se apresenta com a mão participativa, é fundamental ver o que esconde na outra. Quando o poder prega participação, só pode ser uma iniciativa digna de suspeita. O poder só faz participação sob suspeita, ou, dito de outro modo, sob vigilância acerba. Isto é coerente, se aceitarmos que participação é conquista. Não é o problema; é o ponto de partida. Participação interessa quando não atrapalha, enquanto for disfarce, enquanto for estratégia de consolidação de poder.

A idéia de estabelecer o controle das ações do Estado com a participação da sociedade através de canais com base em conselhos não é nova. Gohn<sup>34</sup>, ao discutir o papel dos conselhos na definição de políticas públicas no Brasil, destaca a necessidade de considerar a multiplicidade de perspectivas com que a idéia da instituição de conselhos é apresentada e analisa como, na década de 90 do século XX, as proposições sobre a organização da sociedade civil em torno de conselhos se polarizam em dois tipos: por um lado, o que a autora denomina de propostas pautadas numa “participação cidadã”, voltada à definição de políticas públicas; e, por outro, o que Gohn chama de “participação social” voltada para a aglutinação da comunidade em torno de objetivos comuns. Enquanto a perspectiva da participação social incentiva a organização autônoma de grupos voluntários e inspira o trabalho das Organizações Não-Governamentais(ONGs), a participação cidadã,

---

<sup>33</sup> DEMO, Pedro. *Pobreza Política*. Coleção Polêmicas do nosso tempo. São Paulo; Autores Associados, 5ª edição, 1996

<sup>34</sup> GOHN, M. G. *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*. [www.clasco.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf](http://www.clasco.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf). Acesso em 26/11/02.

segundo Gohn, exige a institucionalização de espaços para o debate em torno das políticas públicas.

Para De La Mora<sup>35</sup>, existem cinco tipos de participação:

\* **Participação Espontânea**, que está presente na realidade social, independente das declarações de interesse ou formalizações induzidas ou impostas, nascendo naturalmente, a partir dos interesses dos participantes. Sendo esta a forma mais sólida e eficaz de participação;

\* **Participação Conquistada**, que nasce da vontade dos membros das categorias excluídas e marginalizadas na sociedade. É necessário que as classes subalternas exerçam uma pressão suficientemente orientada e de importância para conquistar e conservar espaços de participação;

\* **Participação Concedida**, origina-se nas classes dominantes, muito embora tenha presente dosagem de pressão coletiva das classes subalternas. Porém o objetivo único é o de conduzir a participação no sentido de manter as relações de dominação de uma classe sobre a outra;

\* **Participação Induzida**, a qual também parte do projeto das classes dominantes. Contudo, aqui inexistem a pressão dos grupos populares e a vontade deles mesmos participarem. Desenvolve-se todo um aparato de convencimentos e estímulos à participação;

\* **Participação Imposta**, utiliza mecanismos de coerção, quer sejam de ordem legal ou econômica para instalar processos participativos, oferecendo falsas imagens de democracia que só fortalecem a hegemonia das classes dominantes;

Acreditamos que, mesmo com todas essas nuances expostas, sempre a participação estará em processo de construção.

Com base no aspecto participativo e na utilização de canais como os conselhos, segundo Gohn<sup>36</sup>, a

grande novidade dos anos 90 foram os conselhos de caráter interinstitucional, que tem o papel de serem instrumentos mediadores na relação Sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição e em outras leis do país. Sabe-se, que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via a democracia participativa.

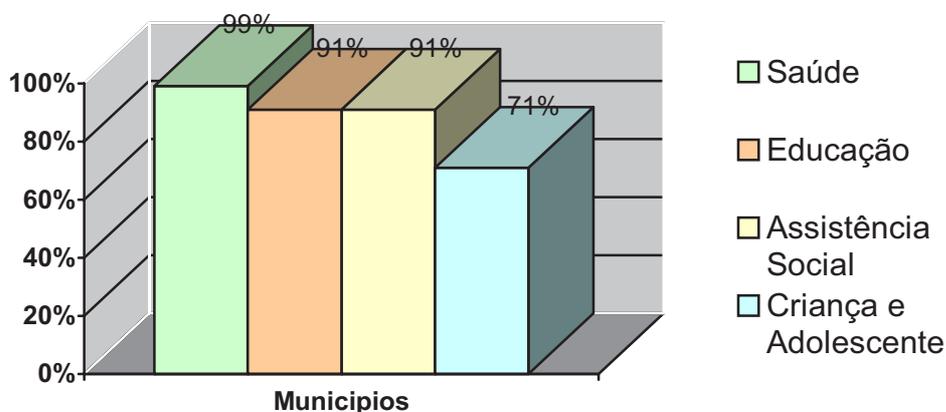
A criação desses conselhos, no entanto, na sua maioria, são institucionalizados por determinação do governo central como requisito para liberação de recursos financeiros, tendo como principal papel servir de mediação da relação Estado/sociedade. O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola Federal, por exemplo, foi criado através da Medida Provisória nº 2.140 de 13 de fevereiro de 2001.

<sup>35</sup> DE LA MORA, Luis. Avaliação qualitativa do processo de participação social na gestão das políticas públicas municipais. Recife, 1996

<sup>36</sup> GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. [www.clacso.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf](http://www.clacso.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf). Acesso em 26/11/02.

Segundo Gohn, com base nas informações do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - em 2001, sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros, de um total de 5.506 municípios, apenas 20 não tinham conselho algum. Segundo a autora, provavelmente esses seriam os que estavam em processo de emancipação político-administrativa. Em 1999, existiam quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município. Conforme o Gráfico 1.1, a pesquisa apontou que 99% dos municípios brasileiros têm conselhos de saúde; 91, % de educação<sup>37</sup> e de assistência social; e 71% de criança e adolescentes.

**Gráfico 1.1 Percentual de Municípios Brasileiros com Conselho**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

Gohn também alerta para a possível deformidade dos conselhos, na medida em que poderão vir a ser “simples correias de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas”. Entretanto essa autora reconhece o potencial deles para <sup>38</sup>“alterar progressivamente a natureza do poder local, à medida que se tornem atuantes fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores de lobbies econômicos”. Embora tenham “como arena principal de atuação a esfera do consumo e da distribuição de bens, serviços e equipamentos públicos, eles podem interferir no processo de produção e gestão, na qualidade dos bens públicos prestados nas áreas de educação e saúde”.

<sup>37</sup> O Ministério da Educação, ao adotar políticas educacionais, fundamentadas nos princípios do art. 206 da Constituição Federal, nos art. 3 e art.15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que visam, entre outros, à gestão democrática do ensino público, à valorização do profissional da educação escolar e à autonomia escolar, vem descentralizando os seus recursos, por meio de programas específicos, como o Bolsa Escola Federal, de âmbito nacional. Prioriza, assim, participação da sociedade no controle da qualidade desses serviços e estimula a criação de mecanismos de controle social, na forma de conselhos.

<sup>38</sup> GOHN, M. G. Conselhos populares e participação popular. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v.10, n.34, dez.1990.p.65-89

Diante de tais observações, pode-se afirmar que vários municípios têm uma prática diferenciada na questão da participação através desses conselhos, permitindo que esses espaços, conforme citação feita acima acerca dos tipos de participação de De la Mora, não viabilizem um processo democratizante do poder na relação, devido às práticas diferenciadas de gestão nas relações Estado/sociedade. Conforme Gohn<sup>39</sup>,

nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos públicos.

Contudo esta participação faz surgir nas esferas locais o controle social através da inserção da sociedade com base em seus *stakeholders*, atores sociais que se envolvem na política local, fortalecendo a cidadania. *Stakeholders* é um termo cuja tradução mais aproximada para o Português é “grupo de interesse”.

Isso tem provocado o que vários autores chamam de “teoria dos *stakeholders*” e tem apresentado definições diversas. Num sentido muito amplo<sup>40</sup>, alguns definem o *stakeholder* sendo qualquer ator (pessoa, grupo, entidade) que tenha uma relação ou interesses (diretos ou indiretos) com ou sobre a organização<sup>41</sup>. Na visão de Freeman & Gilbert<sup>42</sup> *stakeholder* é “qualquer grupo ou indivíduo que afete, ou seja afetado pelas atividades de uma organização”.

Na visão de outros autores, esta definição gera, porém, uma abertura maior para a identificação de grupos de interesse denominados de não-tradicionais e deixa margem para que qualquer um possa ser considerado grupos de interesse efetivo ou potencial.

Conforme Casas Campos<sup>43</sup>,

o conceito de Freeman abre uma possibilidade infinita de stakeholders, pois até mesmo fatores climáticos exercem esse papel (Mitchell, Agle e Wood,1997).

Com base em Freeman (1984) e Starik (1993), propõe que o conceito seja estabelecido a partir do corte feito pelo pesquisador, pois o que afeta ou é afetado pela organização pode incluir a atmosfera, os seres inanimados(pedras, computadores) e toda sorte de indivíduos e seres em geral.

<sup>39</sup> GOHN, Maria da Glória. “Conselhos gestores e participação sócio-política”. Coleção Questões na nossa época, nº84, São Paulo: Cortez, 2001.

<sup>40</sup> DONALDSON, T. & PRESTON L. E. 1995. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. Academy of Management Review 20:65-92.

<sup>41</sup> THOMPSON, J. K., WARTICK, S.L. & SMITH, H.L. 1991. Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a research agenda in small business. Research in Corporate Social Performance and Policy, 12:207-230.

<sup>42</sup> FREEMAN, Edward & GILBERT, Daniel. Managing Stakeholder Relationships in Business and Society: Corporate Response to External Pressures,1987

<sup>43</sup> CASA CAMPOS, Talane Las. Administração de Stakeholders: Uma questão ética ou estratégica.

Num sentido mais restrito, *stakeholders* são atores (ou categorias de atores, tais como empregados, gerentes, fornecedores, proprietários/acionistas e clientes) portadores de interesses e expectativas sobre a organização sem os quais a organização não seria possível (Bowie, 1988; Savage, 1991; Hill & Jones, 1992; e Näsä, 1995).

Mitchell, Agle & Wood<sup>44</sup> sugerem uma definição de *stakeholders* que equaciona esta dificuldade e possibilita a operacionalização de um conceito nem restrito e nem amplo desse termo.

Segundo a proposta de Mitchell, Agle & Wood<sup>45</sup>,

*stakeholders* são atores (internos ou externos), que afetam ou são afetados pelos objetivos ou resultados de uma dada organização em diferentes extensões na medida em que reúnem entre um e três atributos básicos: poder, legitimidade e urgência.

Por isso, conclui-se que na visão de Mitchell, Agle & Wood, atores que não reúnem ao menos um destes atributos não são *stakeholders*.

Na visão de Martins & Fontes Filho, este conceito tem, pelo menos, três vantagens sobre os demais<sup>46</sup>:

- a) é político, pois considera a organização (bem entendidos seus propósitos racionalmente definidos) como uma resultante (pacto) de interesses conflitantes e desiguais;
- b) é operacionalizável, pois permite a identificação de *stakeholders* na medida em que se possa avaliar o quantum de poder, legitimidade e urgência que certos atores têm em determinados tempo e espaço; e
- c) é dinâmico, não determinístico, pois considera a resultante de interesses conflitantes como móvel no espaço-tempo social, segundo a praxis dos atores.

Retornando à idéia de controle social, tomamos a visão de Lubambo<sup>47</sup>, que a entende como “processos de influência do coletivo sobre o individual”, ou seja, um modo de os atores sociais se articularem, cooperativamente, colocando em prática mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Há, ainda, a tese de que o controle social é a<sup>48</sup> “capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo

<sup>44</sup> MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22:853-886.

<sup>45</sup> MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22:853-886.

<sup>46</sup> MARTINS, Humberto Falcão & FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Teoria dos stakeholders e Transformação organizacional. Espaço Publicx.

<sup>47</sup> LUBAMBO, Cátia Wanderley. Slides sobre Gestão Social. MPANE.,2002.

<sup>48</sup> <http://www.rebeldia.org.br/>

com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou governo federal” .

Portanto, controle social é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

Conforme Bresser Pereira<sup>49</sup>, há diferentes perspectivas e formas de controle social. Dentre elas, ele destaca as institucionais e as funcionais. Seriam institucionais de controle o mercado, que exerceria controle por meio da competição, o Estado, que conta com as variáveis legais e jurídicas, e a sociedade, que atua através dos grupos sociais. Já as formas funcionais de controle seriam a hierarquia, exercida nas empresas públicas ou privadas, a democracia, concretizada pelas organizações e pelos indivíduos, e a economia, que conta com o mercado.

No caso do Programa Bolsa Escola implantado, inicialmente em Brasília e em Campinas, não se têm registros de trabalhos científicos com uma análise mais apurada do controle social, das tarefas desenvolvidas pelas comissões institucionalizadas, pelos seus governos locais, utilizando-se da participação dos seus membros.

Conta-se entretanto com o registro do decreto de nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995 que institucionaliza a criação de uma comissão executiva, sob a presidência do secretário de educação, formada por um representante de cada órgão: gabinete do governador, secretaria de educação, de desenvolvimento social e ação comunitária, e trabalho, fundação educacional, conselho dos direitos da criança e do adolescente e movimento dos meninos e meninas de rua. Ressalte-se, também, que foi formada uma comissão local para proceder ao exame dos formulários e indicar a comissão executiva quais as famílias que, por responderem aos critérios definidos, poderiam ser beneficiadas pelo programa. Diante disso, cada região administrativa do DF possuía uma Comissão Local, composta por representantes da Divisão Regional de Ensino, do Centro de Desenvolvimento Social e da entidade popular designada pela comunidade para divulgação do programa, acompanhamento da operacionalização, recebimento e encaminhamento de denúncias, auxílio e acompanhamento às famílias.

As experiências decorrentes do Programa Bolsa Escola, inicialmente, promoveram uma nova postura da administração pública, que foi a criação da comissão executiva.

---

<sup>49</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Leque dos mecanismos de controles, pp.36-39, in: A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Brasília:MARE, 1997

Conforme Waiselfisz,<sup>50</sup>

o papel desempenhado pelas comissões locais foi revisto em função da grande proximidade da comunidade e da dificuldade de uma escolha objetiva, sem interferências pessoais. Observa que, para tentar evitar interferências políticas na seleção das famílias beneficiadas, membros da sociedade civil estavam presentes tanto na comissão local quanto na comissão executiva.

Como já visto, o processo de descentralização traz como parceiros dessa iniciativa os governos locais e a sociedade. A inclusão desses segmentos fez com que os municípios, até então centralizadores de poder, buscassem práticas mais democráticas na gestão pública, mesmo com dificuldades, tornando-se um aprendizado da prática democrática. Saliente-se que, na visão de Ximenes da Silva,<sup>51</sup> isso ocorre porque “o elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade nos processos decisórios do governo”.

Segundo Evaldo Vieira<sup>52</sup>, uma sociedade democrática implica necessariamente a participação dos indivíduos nos mecanismos de controle das decisões; na existência de mecanismos que garantam a sua real participação na distribuição da riqueza produzida socialmente. É democrática uma sociedade onde há a real participação dos indivíduos nos mecanismos de controle das decisões e nos rendimentos da produção.

Essa mudança de comportamento da sociedade faz com que haja transparência nas decisões públicas, o que representa clareza das decisões, através do controle social. Isso significa, na gestão pública, repensar a relação Estado/Sociedade, na qual a sociedade participa compartilhando o poder, decidindo com integrantes do governo, exercendo o direito de participar do processo decisório de modo transparente e democrático.

Para Melo,<sup>53</sup> “a cultura política fortemente municipalista” da década de 80, voltada para o local, produziu uma revolução de novidades na gestão pública.

Tavares da Silva<sup>54</sup> diz que esta revolução de novidades, esse “modelo inovador” deverá ter algumas características, como: “... ultrapassar o modelo tradicional de gestão pública – clientelista, patrimonialista, centralizador, burocrático, autoritário e corrupto – e investir num modelo de gestão inovador, que seja criativo, transparente, participativo e, sobretudo, democrático”.

---

<sup>50</sup> WAISELFISZ, Julio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria Educacional e Redução de Pobreza. Brasília. Unesco, 1998 p.40

<sup>51</sup> XIMENES DA SILVA. Alessandra. Representação, Participação e Defesa de Interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE. 1997.

<sup>52</sup> VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo, Cortez, 1992, p.13.

<sup>53</sup> MELO, Marcus. Governance e Reforma do estado: o paradigma agente principal, Revista do Serviço Público, 1997.

Ainda segundo esse autor, a questão da descentralização promove simultaneamente uma discussão que envolve o “*poder local*”, na constituição de uma nova gestão pública democrática nos municípios.

### 1.2.2 Poder local

A estratégia da descentralização, como já visto, tem se efetuado por meio de um repasse de poder do governo central para os municípios. Dessa forma, o município passa a assumir responsabilidades, entre as quais, de administrar e executar as ações de políticas públicas setoriais, como forma de ajustar as deformidades provocadas pela centralização. Assim, as atribuições assumidas pela instância local de governo e o aumento de demandas têm promovido conflitos e mudanças no município. Com base nisso, Viana<sup>55</sup> afirma que “o exercício do poder é um jogo de composição de forças antagônicas que supõem uma margem de liberdade e de possibilidade de ação”. Surge, portanto, a partir dessa concepção, uma discussão acerca do chamado “Poder Local”. Esse poder se estabelece inserido em um conjunto vasto de poder presente na sociedade. Entretanto, segundo Daniel,<sup>56</sup>: “de nada resolve a descentralização se a relação entre o poder político e a sociedade continua a ser pautada por procedimentos autoritários populistas ou clientelísticos”.

Munarim<sup>57</sup> vê o poder local como sendo mais do que uma mera instância territorial do Estado. É o resultado de complexas relações que se dão no lugar. Relações conflituosas, mais participativas e, por isso, mais ricas.

<sup>58</sup> Assim, o poder local é sim o Estado, pensado na perspectiva multidimensional, que se faz Estado no lugar, mas implica um complexo de relações sociais e políticas próprias do lugar. É, pois, o município uma possibilidade mais concreta, real e próxima, de transformação radical do próprio Estado, um lugar privilegiado de produção de uma nova cultura política, a partir da experiência.

Já Tavares da Silva<sup>59</sup> tem como poder local a “relação existente entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal”.

---

<sup>54</sup> TAVARES DA SILVA, Gustavo. Gestão Pública e Transformação Social, paper. III Fórum de debates no MPANE.2002.

<sup>55</sup> VIANA, Valdilene Pereira. Democratização e participação o controle social na política municipal de saúde. CCSA. Mestrado em serviço social. UFPE. 1995.

<sup>56</sup> DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. Espaço e debate, São Paulo, nº24, p.26-39, 1988.

<sup>57</sup> MUNARIM, Antonio. Paper Educação e Democracia no Contexto da Desconcentração do Estado. UFSC. 2003.

<sup>58</sup> MUNARIM, Antonio. Paper Educação e Democracia no Contexto da Desconcentração do Estado. UFSC. 2003

<sup>59</sup> TAVARES DA SILVA, Gustavo. Gestão Pública e Transformação Social, paper. III Fórum de debates no MPANE. 2002

No entanto, podemos afirmar que “o local” é constituído pelas relações sociais, instituídas entre grupos, indivíduos, forças em torno de interesses. Nelas há tensões e conflitos, ao mesmo tempo, num espaço físico definido por estas mesmas relações.

No município, os cidadãos se relacionam diretamente com o governo local: exigem, fiscalizam, propõem ao governo que está próximo a eles, planejam junto com o governo as políticas e executam a sua parte de maneira articulada e coerente com o todo aquilo que foi pensado para o lugar. Enfim, potencialmente, é o local o espaço básico da práxis dos sujeitos da ação coletiva, para onde convergem e de onde se impulsionam teses e pautas políticas gerais no sentido da democratização do Estado e da sociedade.

Pode-se, portanto afirmar que o poder local é o do jogo de forças contido nas relações sociais da comunidade.

Conforme Relatório das Nações Unidas,<sup>60</sup>

a descentralização do poder do centro para as províncias, distritos, ou localidade, permite as pessoas a participar mais diretamente na tomada de decisão. Mas, na realidade, pode simplesmente transferir de um conjunto de elites para outro. A descentralização democrática – dando, verdadeiramente, voz as pessoas exige mais do que apenas descentralizar e devolver poder. Também exige o alargamento da participação especialmente de pessoas que muitas vezes são marginalizadas, como as mulheres, as minorias e os pobres.

Conclui-se que, atualmente, a administração pública tem sido submetida a um processo de reformas constantes de cunho neoliberal, como forma de responder à grande tendência mundial de ajuste econômico, adequando, assim, seu perfil à sua capacidade.

A criação da descentralização pelos Estados-nações, tanto devido a pressões populares, como também a estratégias do governo central, tem promovido certas inovações com a participação popular nas tomadas de decisões nos governos locais. Por isso, o processo de descentralização para os governos locais deve vir atrelado à participação da sociedade. Deve ser, contudo, analisado pelo Estado qual o seu papel nesse processo de transformação, se de indutor ou condutor das ações, buscando assim, um maior controle social da atuação do próprio Estado, através da criação de conselhos e comissões locais, garantindo a legitimação das suas ações. Estas ações devem estar direcionadas a políticas públicas, a exemplo dos programas de garantia de renda mínima, vinculado à educação, como o Bolsa Escola Federal, que veremos no próximo capítulo.

---

<sup>60</sup> NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo marginalizado. 2002.

## CAPÍTULO II

### 2. O PROGRAMA BOLSA ESCOLA

---

**“A gente não quer só comida,  
a gente quer comida, diversão e arte!  
A gente não quer só bebida,  
a gente quer saída para qualquer parte!  
A gente não quer só dinheiro,  
a gente quer dinheiro e felicidade,  
A gente não quer só dinheiro, a  
a gente quer inteiro e não pela metade !”**

(Arnaldo Antunes)

No capítulo anterior, foram abordados o processo da reforma do Estado com a utilização da descentralização e a inserção de controles sociais através da participação da sociedade com o emprego dos conselhos.

Neste segundo capítulo, aborda-se o Programa de Renda Mínima<sup>61</sup>, principalmente o vinculado à educação, Bolsa Escola Federal, na perspectiva da reforma do Estado, a fim de compreender-se qual a importância do controle social exercido pela sociedade no programa com a atuação do conselho e como se deu, através do governo central, o processo de descentralização para as subáreas, principalmente no que concerne a este programa social.

Ao termos o Bolsa Escola enquadrado como uma política de renda mínima, não se pode deixar de lembrar que o programa surge num contexto em que o grande problema de várias nações que buscam a *performance* do desenvolvimento está nas desigualdades sociais, principalmente na dificuldade de acesso à educação, tendo como consequência o aumento do fôco social.

No caso do Brasil, conforme dados do PNUD e do IPEA, por exemplo, cerca de 23 milhões de pessoas vivem em condições de miséria. Em termos de distribuição de renda, é o quarto pior do mundo, perdendo para Serra Leoa, República Centro Africana e Suazilândia. Entre os cem maiores índices de desenvolvimento humano, nosso país possui a maior desigualdade social. Isso evidencia a discussão desse tema no cenário político.

A questão da renda mínima é inserida no contexto da crise estatal. Os Estados-Nações que implantaram os modelos de bem-estar social construídos no pós-guerra foram pressionados pela crise que se deu neste período, para ampliarem a demanda por serviços sociais para além dos limites para os quais foram projetados. Isso afetou o grande Estado social, fazendo com que crescesse a importância da discussão de políticas de renda mínima em uma conjuntura onde se discutiam e buscavam também formas de reformar o aparelho estatal.

No mundo atual, a maioria dos países da Europa Ocidental e da América do Norte conta com algum sistema de garantia de renda mínima. As experiências desenvolvidas nesses países apresentam razoável grau de diversidade, tanto no que se refere ao desenho programático (critérios de elegibilidade, valor e duração do benefício, mecanismos de financiamento, etc.) quanto em relação aos resultados alcançados no combate à pobreza e à exclusão social. Apesar dessa heterogeneidade, é visível, nas sociedades desenvolvidas, a

---

<sup>61</sup> Renda Mínima é entendida neste trabalho como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, com o objetivo de assegurar um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas dos beneficiários. Num contexto geral, os Programas de Garantia de Renda Mínima têm, portanto, duas vertentes: uma em relação à política pública e outra ligada ao direito. Na primeira, ela representa uma estratégia de governo, destinada, através de mecanismos de transferência de renda, a indivíduos ou famílias, para garantir um nível considerado mínimo para o atendimento das necessidades básicas dos beneficiários. Como

tendência à generalização das políticas de renda mínima e à sua consolidação enquanto instrumentos permanentes de política social.

Na literatura<sup>62</sup>, temos alguns exemplos de programas, como o da Alemanha, denominado de renda de subsistência alemã; o da França, chamado de renda mínima de inserção; e do México, o Progresa, um programa nacional interligando as áreas de educação, saúde e alimentação, tendo, portanto, alguma semelhança, conforme estudiosos, com a idéia do PGRM vinculado à educação, implantado no Brasil. No quadro 2.1 temos um comparativo realizado entre o Brasil e o México na concepção dos programas de renda mínima vinculada à educação.

Atualmente, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, foi implantado o programa Fome Zero. No entanto, esse programa vem como proposta atual atrelar suas ações com o programa Bolsa Escola Federal, evidenciando cada vez mais a semelhança com o programa do México.

No Brasil a discussão de programas de renda mínima inicia-se nos anos 80, a partir de estudos de alguns pesquisadores, como Eduardo Suplicy, Cristóvam Buarque, José Márcio Camargo.

No entanto, os contrários à adoção deste tipo de política evidenciam alguns argumentos básicos que, apesar de não serem obstáculos impeditivos da implantação do programa, exigem uma certa reflexão, como:

*i)* Volume de recursos necessário para o programa: Municípios com renda própria muito baixa tendem a enfrentar grandes dificuldades para implantar um programa de porte.

*ii)* Efeito perverso de desestímulo ao trabalho dos beneficiados ao programa; e

*iii)* Dificuldades de gestão do programa: algumas críticas apontam para a complexidade da gestão de um PGRM especialmente no tocante à criação de mecanismos justos de seleção de beneficiários. Essa dificuldade tende a se agravar para programas de abrangência estadual ou nacional. No tocante a uma postura descentralizadora desta atividade para as subáreas ficaria, porém, mais fácil estabelecer procedimentos de seleção confiáveis, partindo de cadastros e do conhecimento da área de bem-estar social da prefeitura. Da mesma forma, é possível criar procedimentos de acompanhamento e controle social dos cidadãos incluídos no programa.

---

direito, a renda mínima pode ser considerada como uma prestação do Estado a que faz jus todo aquele que não conseguir, com seu próprio esforço, atingir o padrão social mínimo necessário à sua sobrevivência com dignidade.

<sup>62</sup> LAVINAS, L. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1998 (Texto para Discussão n° 596).

No Brasil, o debate político sobre a renda mínima inicia-se em 1991, no Congresso Nacional, com a apresentação e aprovação do projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM<sup>63</sup>.

Em linhas gerais, o projeto de lei do senador Eduardo Suplicy previa que todo cidadão brasileiro, com mais de 25 anos de idade e renda inferior a R\$ 500, 00, em valores atualizados em 2002, teria direito a receber do Estado o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e a cifra citada. O programa deveria ser implantado gradativamente, atingindo, inicialmente, os indivíduos com mais de 60 anos de idade e sendo progressivamente estendido para as faixas etárias mais jovens. O financiamento do programa seria assumido integralmente pelo governo federal, que poderia disponibilizar recursos equivalentes a até 3,5% do PIB, a serem obtidos com a desativação gradual de programas sociais compensatórios.

No ano de 2001, o senador Eduardo Suplicy envia ao Senado outro projeto de lei com características de renda mínima, denominado de renda básica de cidadania,<sup>64</sup> com o seguinte objetivo:

A renda básica é uma renda paga por uma comunidade-pode ser uma vila, um município, um estado, um país, um conjunto de países, um continente ou o planeta Terra – a todos os seus membros individualmente, não importa a sua origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Portanto o direito não está condicionado à sua situação financeira ou a qualquer exigência de trabalho.

Diante disso, o seu propósito está na universalização, na garantia de uma renda básica, encurtando as desigualdades sociais.

Neste contexto de discussões e propostas, temos, portanto, alguns exemplos de programas de renda mínima, implantados no Brasil, tais como:

#### **a) Bolsa Alimentação<sup>65</sup>**

O programa Bolsa-Alimentação foi lançado com o objetivo de combater a mortalidade infantil e a desnutrição em famílias pobres do país, com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo.

O programa tem duração de seis meses, podendo ser prorrogado por períodos iguais, caso a pessoa se mantenha nas condições de pobreza e cumpra uma série de compromissos com a saúde. Entre eles, fazer consultas de pré-natal, pesar e vacinar o bebê regularmente,

---

<sup>63</sup> Não só o debate político mas também a divulgação em impressos no formato de estórias de quadrinhos do programa, que se encontra no apêndice desse trabalho.

<sup>64</sup> SUPPLICY, Eduardo. Renda de Cidadania. Brasília. 2003.

<sup>65</sup> [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)

estimular o desenvolvimento físico e psicológico da criança e receber orientações sobre cuidados com alimentação e nutrição.

### **b) Bolsa Renda<sup>66</sup>**

O Programa Bolsa-Renda é destinado para a população atingida pelos efeitos da estiagem, na Região do Semi-Árido. A concessão do benefício fica limitada ao âmbito estadual a até 50% das famílias rurais residentes no município do Semi-Árido que esteja em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecida pelo Governo Federal, desde que atendam as seguintes exigências: possuam renda per capita inferior a 1/3 do salário mínimo; mantenham dependentes na faixa etária dos 7 até 14 anos, matriculados em escolas de 1º e 2º graus; e prestem serviços comunitários indicados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

### **c) Bolsa Escola**

O Bolsa Escola é um programa de renda mínima vinculada à educação básica<sup>67</sup>.

É uma experiência recente, implantada na década de 90 do século XX, inicialmente em Campinas e Brasília. O objetivo do programa não seria apenas suprir a insuficiência de renda em curto prazo, destinando um valor financeiro aos beneficiários, mas contribuir para romper com o ciclo de pobreza<sup>68</sup>, na medida em que procura promover maior acesso à educação e uma ampla cobertura social.

Há uma focalização nas famílias carentes, com crianças em idade escolar. É um programa de combate à pobreza e à exclusão social<sup>69</sup> que utiliza a educação como ferramenta. Tem como objetivo primordial combater a evasão escolar de crianças e adolescentes provenientes de famílias de extrema pobreza. Seu princípio está fixado na idéia de renda mínima, financiada pelo Estado, a toda pessoa que dele necessite para ter assegurado o seu direito à cidadania.

Contudo, a vinculação dos programas de renda mínima à escolarização rompe com a lógica meramente assistencialista de um programa, incorporando-lhe um componente de

---

<sup>66</sup> BRASIL, Portaria Do Ministério Da Integração Nacional N° 168 De Julho De 2001. Cria A Comissão Setorial De Convívio Com O Semi-Árido E Inclusão Social No Nordeste Do País E No Norte Do Estado De Minas Gerais - Cssa . Publicada No Diário Oficial Da União De 4 De Julho De 2001.

<sup>67</sup> Conforme a Declaração Mundial sobre Educação para todos realizado na Tailândia, através da UNICEF, a educação básica destina-se a satisfazer a necessidade humana não apenas por conhecimento, mas ainda, por capacidades, atitudes e valores necessários para que as pessoas sobrevivam, melhorem sua qualidade de vida e permaneçam em aprendizado constante.

<sup>68</sup> Pobreza conforme o IPEA é a ausência dos padrões mínimos de sobrevivência do indivíduo estabelecidas em cada contexto da sociedade.

caráter estrutural, enquanto uma política de renda mínima, nos moldes clássicos, permanece sendo vista como atividades meramente assistencialistas, com pouco ou nenhum efeito multiplicador, limitando-se a atenuar os efeitos da exclusão social, como o seguro desemprego.

Uma estratégia de renda mínima associada à democratização do acesso ao sistema educacional é capaz de ter efeitos, em médio prazo, sobre um dos principais fatores geradores da desigualdade social, que é a ausência de um processo educacional.

Num contexto histórico, o Programa Bolsa Escola, oriundo do Brasil, foi criado no final dos anos 80, no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, liderado pelo professor Cristóvam Buarque, contando com a participação e colaboração do economista José Márcio Camargo, um dos primeiros economistas no País a propor a vinculação dos programas de renda mínima à educação. Este grupo tinha como propósito discutir temas ligados aos problemas nacionais. O primeiro tema a ser debatido foi a educação e, dentro desta questão, o problema da evasão escolar devido à pobreza. A solução proposta foi a criação de uma bolsa escola ainda com o nome de renda mínima vinculada à educação.

O primeiro programa institucionalizado foi em Brasília através do decreto 16.270 de 11/1/95, denominado de Programa Bolsa Familiar para a educação<sup>70</sup>. Posteriormente, foi criado o Programa Poupança-Escola<sup>71</sup>, ambos vinculados à educação.

Em seguida, a prefeitura municipal de Campinas lançou seu programa de renda mínima, cujas diretrizes eram as do projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, com base na satisfação das necessidades básicas do ser humano e na universalização dos direitos fundamentais<sup>72</sup>.

Para alguns autores, há diferenças significativas entre a concepção dos programas implantados em Campinas e a dos adotados pelo Distrito Federal. Os pesquisadores demonstram que a preocupação básica do programa implantado por Cristóvam Buarque foi combater a evasão escolar<sup>73</sup> e o trabalho infantil, já em Campinas, objetivava-se fortalecer e proporcionar uma rede universal de proteção social.

---

<sup>69</sup> Exclusão Social definido pelo pesquisador Garry Rogers é uma idéia de falta de acesso a bens e serviços, como também à segurança, à justiça e à cidadania. Está relacionada a desigualdades sociais, política, cultural e étnica.

<sup>70</sup> Para ter direito ao benefício, fixado em um salário mínimo por família, todos os filhos entre sete e catorze anos devem estar matriculados em escola pública.

<sup>71</sup> Garante aos alunos participantes um depósito anual no valor de um salário mínimo em caderneta de poupança, podendo sacar parcela do valor em determinados períodos e o saldo restante ao finalizar o segundo grau.

<sup>72</sup> SUPLICY, E. Programa de garantia de renda mínima. Brasília, 1996.

<sup>73</sup> “ No que se refere ao impacto da educação sobre a renda per capita e o nível de salários, estimam que um ano a mais da escolaridade da força de trabalho, aumentaria a renda per capita brasileira em 20%. O impacto do aumento de escolaridade secundária sobre os salários seria de 12 %, de um aumento equivalente na escolaridade primária aproxima-se 9%” BARROS,

## 2.1 Programa de Renda Mínima Bolsa Escola Federal, Estrutura e Funcionamento.

No ano de 2001, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso do PSDB implanta o programa Bolsa Escola Federal<sup>74</sup> em nível nacional. O programa inicialmente teve por objetivo beneficiar 11 milhões de crianças em todo o País. Os recursos são oriundos do Fundo de Combate à Pobreza, do qual era transferido R\$ 1,7 bilhão por ano o equivalente a 0,0017% do PIB<sup>75</sup> do Brasil, a 5,6 milhões de famílias brasileiras que possuem como fatores de adesão renda per capita inferior ou igual a meio salário mínimo e filhos de 6 a 15 anos freqüentando o ensino fundamental. Os recursos destinados para o estado de Pernambuco estavam na ordem de R\$ 11.329.725,00 para 397.711 famílias e 755.315 crianças. Na região do Agreste, na qual está inserido o município em estudo, foram estimados recursos na ordem de R\$ 1.275.691 para 44.824 famílias e 85.117 crianças atendidas, conforme tabela 2.1, representando 11,6% do total de recursos destinados ao estado de Pernambuco. O município de Pesqueira, local de nosso estudo, foi beneficiado com cerca de R\$ 92.535,00 para 3.249 famílias e 6.169 crianças.

Alcançada a meta, o Bolsa Escola Federal atingiria o correspondente a um terço das crianças matriculadas no ensino fundamental.

O Bolsa Escola Federal propõe a concessão de R\$ 15,00 para cada filho beneficiado com o máximo de R\$ 45,00 por família em todos os municípios brasileiros. O pagamento está condicionado à freqüência escolar das crianças, que será avaliada a cada três meses e precisa ser de no mínimo 85%. As mães recebem um cartão magnético na Caixa Econômica Federal, com o qual a bolsa poderá ser retirada, sem intermediário, em qualquer posto. Os municípios, através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, terão a responsabilidade de selecionar as famílias e fiscalizar a efetividade do programa, além da obrigação de desenvolver ações sócioeducativas fora do horário escolar.

---

Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Roseane. Pelo fim das décadas perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil. Pág. 7,8. IPEA, Rio de Janeiro, 2002. (Texto para Discussão n° 857).

<sup>74</sup> Brasil, Medida Provisória n° 2.140 de 13 de fevereiro de 2001, Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 Abril de 2001.

<sup>75</sup> Este PIB equivale ao do ano de 2000.

**Quadro 2.1 Comparação de Programas de Renda Mínima vinculada à Educação<sup>76</sup>**

<b>VARIÁVEIS</b>	<b>NACIONAL<sup>77</sup> Bolsa Escola Federal</b>	<b>INTERNACIONAL Progresa (Ex. México<sup>78</sup>)</b>
<b>Avanços</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Combate à evasão escolar.</li> <li>• Implementação do programa em todos os municípios brasileiros.</li> <li>• Criação do controle social do programa no município</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa integra a Educação, Saúde e Alimentação.</li> <li>• Reduzir a evasão escolar</li> </ul>
<b>Recuos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Várias propostas para um valor do benefício, como no estudo de Lavinás (IPEA) de 130 ,65 ,40 e15,00 ficando definido o valor de 15,00.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem Informação.</li> </ul>
<b>Aspectos Positivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização de um cartão para o pagamento dos beneficiados, através da CEF.</li> <li>• Contrapartida dos beneficiários de 85 % de freqüência.</li> <li>• Ações Sócioeducativas como forma de firmar a criança na escola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dá apoio educativo, com suplementação alimentar para os beneficiados e famílias.</li> <li>• Permanência de 3 anos, podendo ser prorrogado por mais 3 anos.</li> <li>• Acréscimo de 20 a 25 % no valor das bolsas para as meninas que estejam no secundário, evitando o trabalho doméstico.</li> <li>• Contrapartida dos beneficiados de 85 % da freqüência.</li> <li>• Bolsa de Estudo para quem freqüente a terceira série do primário a terceira série do secundário. Sendo elevada a cada ano estudado, mais auxílio financeiro mensal para a alimentação das famílias.</li> </ul>
<b>Aspectos Negativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não-continuidade do benefício após a faixa etária dos 15 anos.</li> <li>• Não-universalização, deixando pessoas aptas a receber fora do programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não-universalização.</li> </ul>
<b>Problemas Comuns</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operacionalização do programa em nível nacional, diferenças regionais.</li> <li>• Lentidão na reposição das vagas que vão surgindo, existindo uma quantidade grande de vagas ociosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem informação</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<p>O Programa atende a aproximadamente a 11 milhões de crianças, utilizando 1,7 bilhão, abrangendo 5.561 municípios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O programa beneficia 1,9 milhões de famílias.</li> </ul>

<sup>76</sup> Esta comparação foi feita com base em observações e análises documentais da SPNBE e do governo mexicano, conforme a compreensão do autor.

<sup>77</sup> Utilizaremos nesta comparação o Bolsa Escola Federal de amplitude nacional.

<sup>78</sup> Utilizaremos no caso Internacional o exemplo do governo do México com o Programa de Educación, Salud e Alimentación – Progresa, através do relatório do International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2000.

Na questão da legalidade, a estrutura e funcionamento do programa Bolsa Escola do governo federal está baseado na Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Esta lei cria o Programa de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola no Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001, que regulamenta o Programa Bolsa Escola, e na Portaria SPNBE nº 12, de 26 de abril de 2002.

O programa teve início nos municípios brasileiros de acordo com um processo de adesão exigido pelo governo central para as subáreas. Esse processo se dá por meio de uma formalização legalístico-burocrática, com a criação de uma lei municipal do programa de garantia de renda mínima, associada a ações sócioeducativas. Para serem beneficiadas, as famílias residentes no município devem ter renda per capita de até R\$ 90,00 (noventa reais) e ser responsáveis por crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento. As famílias beneficiadas devem ser selecionadas segundo a necessidade, ou seja, da menor para a maior renda familiar per capita. O município deverá executar o controle da frequência escolar das crianças beneficiárias e institucionalizar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, objeto do nosso estudo.

A criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social é formalizada por meio de uma Lei municipal, criada pelo poder executivo municipal, nomeando os representantes indicados por suas entidades representativas da sociedade ou *stakeholders*. Essa representação é formada de 50 % de membros vinculados à prefeitura e 50 % não vinculados à administração municipal. Fica assegurado pelo governo municipal ao Conselho o acesso a toda documentação necessária ao exercício de suas atividades

No entanto, Barros Silva e Melo esclarecem que é importante a identificação dos *stakeholders* no chamado jogo político, pois fortalece as relações internas do processo de negociação das políticas sociais.

Segundo Barros Silva & Melo<sup>79</sup>,

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os stakeholders, ao processo de formulação e implementação de políticas.

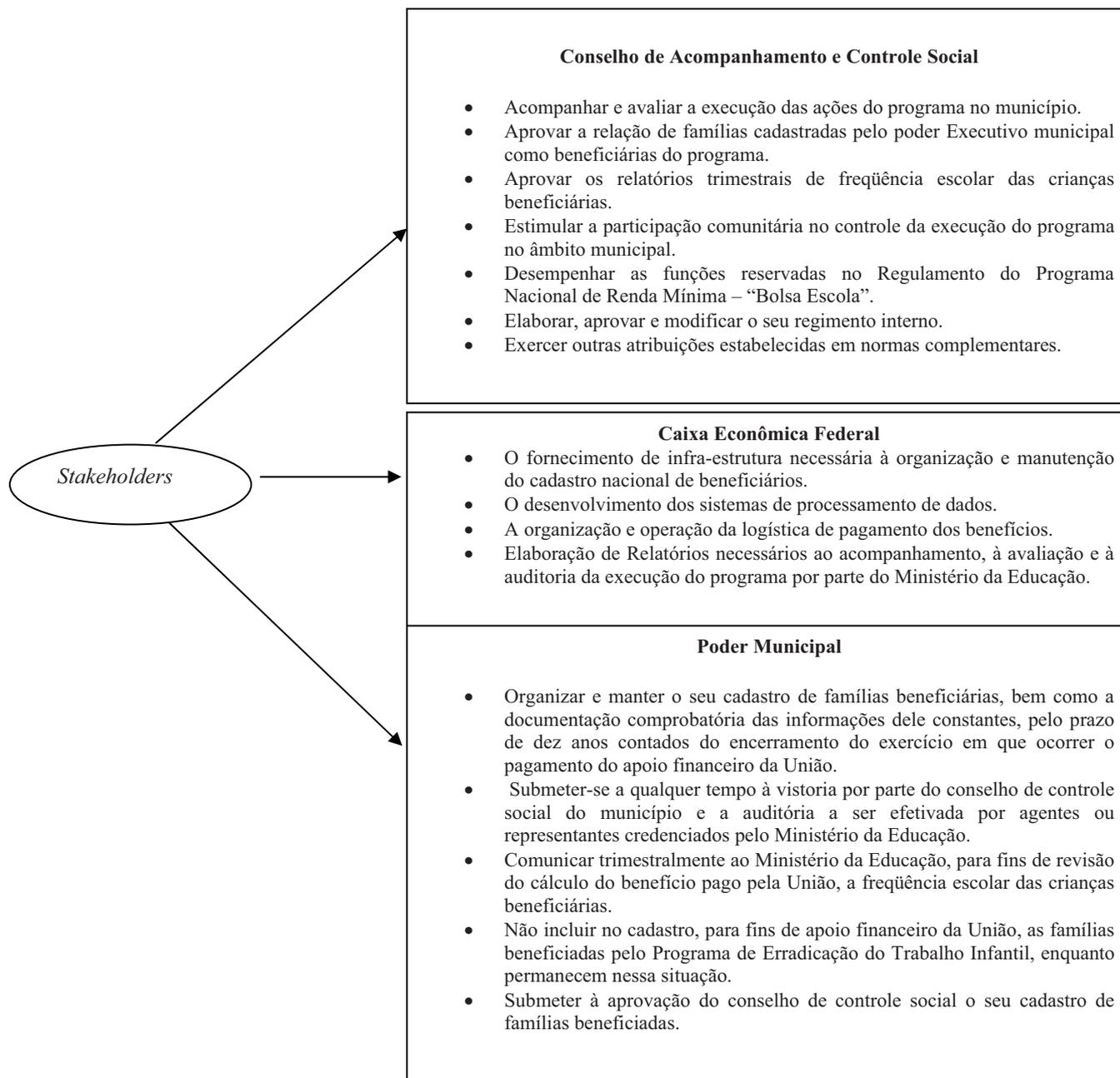
...O Desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que lhe dão sustentação e mecanismos de concentração e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhe confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

---

<sup>79</sup> BARROS SILVA, Pedro I. & Melo, Marcus André B. O processo de implementação de políticas públicas: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. UNICAMP. NEPP. Caderno nº 48.2000.

Identificam-se os *stakeholders* e atores envolvidos no processo do Bolsa Escola Federal, em nível nacional. Observe-se a figura a seguir.

**Figura 2.1 – Stakeholders do Programa Bolsa Escola Federal**



## 2.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Bolsa Escola Federal

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola Federal tem um papel relevante na implantação e no acompanhamento desse programa. Além das funções de acompanhar e avaliar a execução do programa no município, o conselho se torna um grande parceiro na melhoria da qualidade educacional, pois tende a aproximar a comunidade conhecedora das causas e dos problemas sociais, dando-lhe oportunidades de apontar novos caminhos e auxiliando na resolução desses problemas, tornando-se em um instrumento para a ampliação dos espaços democráticos e de participação popular. Trata-se de uma forma de relação entre Estado e Sociedade numa cultura fortemente reformista, pois viabiliza a representação e participação de segmentos sociais na formulação e acompanhamento de políticas públicas sociais.

Neste caso, o conselho não pode ser visto como uma extensão do poder público na execução do programa, tampouco como substituto da participação popular. A contribuição dos membros do Conselho potencializa o exercício da cidadania, buscando estimular a consciência de que a melhoria da qualidade da educação em nosso país ou nas subáreas se inclui necessariamente na participação ativa da sociedade.

Conforme orientação da SPNBE - Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola<sup>80</sup>, no caso do programa, os conselhos devem buscar as seguintes condições para o seu exercício:

- i) garantir em sua composição a representatividade das diferentes entidades, detalhando e especificando as entidades mais envolvidas na área da educação e também mais envolvidas com o público alvo do Programa, e o percentual quantitativo de membros da sociedade civil e do poder público de forma a permitir a excelência da execução de suas atribuições;
- ii) garantir o acesso dos dados e informações do Programa Bolsa Escola no município;
- iii) possuir infra-estrutura de acompanhamento administrativo;
- iv) ter legitimidade, disponibilidade de tempo, autonomia de decisão; e
- v) ter atribuições e competências definidas em Regimento.

Além de outros enfoques, o Conselho também deve:

---

<sup>80</sup> Manual do Programa Bolsa Escola Federal. Versão 1.0 [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) .setembro/2002.

- i) conhecer suas atribuições, competências e sua natureza decisória (deliberativa ou consultiva);
- ii) estabelecer uma boa relação com o executor do programa e a sociedade civil;
- iii) criar uma maior visibilidade perante a sociedade civil;
- iv) traçar perfil e forma de atuação de seus membros, e;
- v) construir um planejamento de trabalho com a forma, conteúdo e abrangência de sua atuação.

Segundo o Manual do Programa Bolsa Escola Federal versão 1.0 setembro/2002, o Conselho será composto por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil não vinculados à Administração Municipal e 50% (cinquenta por cento) vinculados ao governo municipal.

Suas principais competências são<sup>81</sup>:

1. acompanhar e avaliar a execução do Programa Bolsa Escola no município;
2. aprovar a relação de famílias selecionadas;
3. aprovar o relatório (controle) de frequência escolar;
4. apreciar e acompanhar as ações sócias educativas propostas pelo gestor do programa;
5. estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;
6. elaborar, modificar e propor alterações em seu regimento interno; e
7. exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares.

Conforme orientação da SPNBE, os Conselhos de Controle Social devem acompanhar o Programa Bolsa Escola dando maior atenção à apreciação e ao acompanhamento das ações sócioeducativas e também das ações de controle de frequência escolar. O acompanhamento da frequência, conforme orientação do MEC, evita o abandono escolar e a infrequência. O controle de frequência dos alunos do programa não deve se limitar apenas à atualização de valores a serem pagos às famílias, mas entender-se para o monitoramento do que ocorre com as crianças durante o programa.

O acompanhamento da frequência, conforme a SPNBE, deve ser utilizado como um instrumento de verificação do principal objetivo do programa - erradicação da evasão escolar. O acompanhamento será realizado por meio de relatórios de frequência escolar, disponibilizado pela Caixa Econômica Federal ao município. A participação do conselho neste processo é verificar o relatório de frequência escolar para aprovação.

---

<sup>81</sup> Manual do Programa Bolsa Escola Federal. Versão 1.0 [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) .setembro/2002.

Conforme orientação da SPNBE, são sugeridos alguns tipos de questionamentos para o Conselho avaliar o controle da frequência escolar<sup>82</sup>:

1. as crianças excluídas do cálculo do benefício, por não terem atingido a frequência mínima pelo programa, e que abandonaram a escola: atingiram frequência próxima ao exigido pelo programa ou ficaram muito abaixo daquele percentual?
2. aquelas que ficaram abaixo da frequência mínima reingressaram no mês seguinte para efeitos do cálculo do benefício?
3. houve atuação do município no sentido de trazer de volta aquelas crianças que abandonaram a escola ou de mobilizar as famílias dos que apresentaram frequência insuficiente?
4. os pais e/ou responsáveis legais estão sendo informados sobre a situação das crianças com frequência insuficiente?
5. na atuação da escola no resgate da criança infrequente, não sendo atingido o resultado esperado, o poder executivo acionou algum outro órgão das instâncias da Justiça: Conselho Tutelar, Promotoria de Justiça da Infância e Juventude; Juizado da Infância e Juventude..

Conforme a SPNBE, as ações socioeducativas são propostas educacionais do programa Bolsa Escola Federal, de cultura, esportes ou preparação para o trabalho, desenvolvidas com grupos de crianças e jovens, promovidas pelo Poder Executivo, por intermédio das escolas com a colaboração de pessoas e instituições da comunidade e que ocorrem em horário complementar ao das aulas. Têm como perspectiva o convívio ético e democrático, sendo também uma forma de ampliar o tempo de permanência das crianças na escola. Por terem caráter educativo, fortalecem a auto-estima das crianças, valorizando a educação escolar, favorecendo e incentivando seu acesso e a sua permanência na escola. Devem, assim, promover a ampliação das oportunidades de aprendizagem de crianças e adolescentes.

Segundo a SPNBE, essas ações são chamadas socioeducativas por dois motivos<sup>83</sup>:

1. porque ocorrem em um espaço mais amplo que o espaço escolar, podendo envolver a sociedade, a comunidade em sua realização;
2. porque têm um caráter de formação para vida social, voltada para a inserção dos alunos e alunas na vida coletiva de suas comunidades.

A SPNBE orienta que as prefeituras municipais priorizem as ações socioeducativas de acordo com as peculiaridades locais para constarem da Programação Anual das Escolas. O Conselho de Controle Social e a comunidade local, por sua vez, deverão apreciar e estimular a sua implementação.

<sup>82</sup> Manual do Programa Bolsa Escola Federal. Versão 1.0 www.mec.gov.br .setembro/2002

<sup>83</sup> idem

Esta participação das escolas é de suma importância, para incentivar o envolvimento da comunidade. Elas poderão sugerir atividades para que a comunidade se envolva, por exemplo, planejando e executando uma campanha de mobilização sobre a frequência escolar.

No acompanhamento das ações socioeducativas, os membros do conselho deverão avaliar<sup>84</sup>:

1. se as ações estimulam a permanência dos alunos na escola;
2. as condições de desenvolvimento quanto às instalações e facilidade de acesso dos alunos a essas atividades; e
3. a participação comunitária, envolvendo professores, pais, alunos e todos os agentes do processo educacional no Município.

Concluimos, neste segundo capítulo, que o governo central estimulou a participação da sociedade, através de medidas descentralizadoras e posturas imperativas de criação dos conselhos para as subáreas, definindo-os como um dos *stakeholders*, no desenvolvimento do programa, tendo como objetivo a observação das ações e o norteamento do programa, através do controle social.

O próximo capítulo consistirá de um diagnóstico preliminar do município de Pesqueira/PE, abrangendo o contexto histórico/político/econômico da cidade e, por fim, o resultado da pesquisa de campo.

---

<sup>84</sup> Manual do Programa Bolsa Escola Federal. Versão 1.0 [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) .setembro/2002

**TABELA 2.1 – Municípios, Desenvolvidos Ações de Implantação do Programa Bolsa Escola Federal pelo CEFET/PE – Unidade Pesqueira, segundo o número de crianças e famílias beneficiadas.**

Municípios	Pop. Censo 2000	Nº de Famílias	Nº de Crianças	R\$ - Estimativa Mensal	Média de R\$ por família
Triunfo	15.129	964	1.831	27.465,00	28,49
Arcoverde	61.600	2.892	5.491	88.365,00	28,48
Floresta	24.724	1.511	2.870	43.050,00	28,49
Petrolândia	27.264	1.449	2.751	41.265,00	28,48
Jatobá	13.145	699	326	19.890,00	28,45
Itacuruba	3.681	175	332	4.980,00	28,46
Afogados da Ingazeira	32.916	1.970	3.740	56.100,00	28,48
Serra Talhada	70.877	4.120	7.823	117.345,00	28,48
Belém de São Francisco	20.219	1.202	2.283	34.245,00	28,49
Tuparetama	7.765	492	934	14.010,00	28,48
São José do Egito	29.443	1.785	3.389	50.835,00	28,48
Santa Cruz da Baixa Verde	10.872	693	1.316	19.740,00	28,48
Custódia	29.928	1.910	3.628	54.420,00	28,49
Ingazeira	4.566	306	582	8.730,00	28,53
<b>Pesqueira</b>	<b>57.602</b>	<b>3.249</b>	<b>6.169</b>	<b>92.535,00</b>	<b>28,48</b>
Venturosa	13.461,00	849	1.612	24.180,00	28,48
Tabira	24.031	1.502	2.852	42.780,00	28,48
Itapetim	14.764	937	780	26.700,00	28,50
Flores	20.807	1.456	2764	41.460,00	28,48
Iguaraci	11.484	765	1.453	21.795,00	28,49
Santa Terezinha	10.229	676	1.283	19.245,00	28,47
Pedra	20.243	1.281	2.432	36.480,00	28,48
Betânia	11.305	760	1.443	21.645,00	28,48
Brejinho	7.277	472	896	13.440,00	28,47
Tacaratu	17.096	1.134	2.154	32.310,00	28,49
Carnaíba	17.669	1.181	2.243	33.645,00	28,49
Solidão	5.532	412	783	11.745,00	28,51
Quixaba	6.854	458	870	13.050,00	28,49
Calumbi	7.077	501	951	14.265,00	28,47
Buíque	44.155	2.969	5.638	84.570,00	28,48
Carnaubeira da Penha	10.413	636	1.209	18.135,00	28,51
Itaíba	26.782	1.835	3.484	52.260,00	28,48
Ibimirim	24.321	1.522	2.890	43.350,00	28,48
Águas Belas	36.331	2.423	4.601	69.015,00	28,48
Manari	12.967	876	1.664	24.960,00	28,49
<b>Total</b>	<b>725.147</b>	<b>44.824</b>	<b>85.117</b>	<b>1.275.691,00</b>	<b>28,48</b>

Fonte: Secretaria do Programa Nacional do Bolsa Escola

## CAPÍTULO III

### 3. CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA FEDERAL NO MUNICÍPIO DE PESQUEIRA/PE

---

<sup>85</sup> Os desafios da construção democrática são muito mais complexos que os referentes às modalidades de organização do Estado ou aos mecanismos institucionais da participação cidadã. Ainda mais que a realidade da maioria dos municípios brasileiros, que constituem a base da democracia, é formada por administrações com baixa capacidade técnica, confrontadas com grandes problemas sociais, e com populações sem cultura política de participação. O desafio, então, é enorme.

---

<sup>85</sup> TAVARES DA SILVA, Gustavo. Gestão Pública e Transformação Social, paper. III Fórum de debates no MPANE. 2002.

O município de Pesqueira foi escolhido pelos seguintes motivos: ter participado da parceria entre a SPNBE – Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola e a SEMTEC – Secretaria do Ensino Médio e Tecnológico do MEC – Ministério da Educação, através do CEFET/PE - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco, Unidade Pesqueira; ter o IDH superior a 0,500; possuir o programa e o conselho de acompanhamento e controle social na região entre o Agreste e Sertão pernambucano; e, finalmente, por estar em uma área degradada pela seca.

Por isso, dentre os municípios que se encontravam com os programas implantados e que atendiam aos requisitos acima citados, foi escolhido o município de Pesqueira, onde o programa vem funcionando desde 2001.

O município de Pesqueira<sup>86</sup> tem seus antecedentes na Vila de Cimbres, anteriormente conhecida por Aldeia de Ararobá e povoação de Monte Alegre, localizada em cima da Serra do Ororubá. Cimbres, declarada vila em 04 de abril de 1762, pelo Ouvidor Geral e Desembargador da Comarca das Alagoas, Manoel de Gouveia Álvares. No mesmo ato, foi criado o termo e distrito, revisto posteriormente em 1834. A criação da vila foi confirmada pela Carta Régia de 27 de abril de 1786.

A atual cidade de Pesqueira teve origem no mesmo local, ou seja, no pé da serra de Ororubá, no ano de 1800, Manoel José Siqueira, anos depois sucessivamente sargento mor e capitão mor, fundou uma fazenda, edificou uma grande casa para sua residência, além de outras para moradores, senzala para escravos e, em 1802, uma pequena igreja sob a invocação de Nossa Senhora Mãe dos Homens. O nome da fazenda (depois o da povoação) teve origem na existência de um poço abundante em pescado, conhecido de todos os que por ali passavam como “Poço da Pesqueira”, designação, com o passar do tempo, simplificada para Pesqueira. Está fora de dúvida, à luz da historiografia local, que Manoel José de Siqueira preparou a sua fazenda para ser a futura sede do termo, criando uma estrutura urbana audaciosa para a época, onde se destacava a presença de casas de sobrado, casa de hospedagem e outras comodidades ao ponto de, a partir de 1812, as correições serem ali realizadas pelos ouvidores da Comarca do Sertão. Assim, em breve, a povoação de Pesqueira alcançou nível de desenvolvimento capaz de suplantar e mesmo sufocar o prestígio desfrutado por Cimbres, vila e sede administrativa, cujos ofícios públicos aos poucos foram transferidos para a progressista povoação, até que, finalmente, pela Lei provincial nº 20, de 13 de maio de 1836, a sede foi definitivamente transferida para Pesqueira, passando à categoria de vila e cabeça do termo.

---

<sup>86</sup> Informações do CONDEPE

O desenvolvimento da vila só veio a acentuar-se, com mais vigor, do ano de 1850 em diante. Em 1880 existiam já, em Pesqueira, cerca de trezentas casas de pedra e cal, um comércio bastante desenvolvido e uma vila social que se pronunciava movimentada nos anos seguintes do decênio, com a fundação de uma biblioteca, instrução pública com cursos primários e secundários, sociedade hípica e sua primeira banda de música. A inauguração da estrada de ferro, em 06 de fevereiro de 1907, consolidou o surto progressista do Município, ameaçado que fora antes pelo desvio à altura de Sanharó, em demanda à fronteira paraibana.

O Distrito de Pesqueira foi criado pelas leis municipais de nºs 1 e 4, datadas de 25 de novembro de 1892 e 04 de março de 1893, respectivamente. Antes, porém, em 1833, foi o 3º Distrito de Paz do Termo de Cimbres, de função meramente judiciária e cuja criação decorreu do novo Código do Processo Criminal instituído naquele ano.

A Freguesia de Santágueda foi criada pela Lei provincial nº 966, de 25 de julho de 1870, servindo de Matriz, provisoriamente, à antiga capela de Nossa Senhora Mãe dos Homens, até a conclusão, em 1889, da igreja Matriz de Santágueda, hoje Catedral da Diocese de Pesqueira.

A comarca foi instituída pela Lei provincial nº 1.057, de 07 de junho de 1872. Segundo vários historiadores, Pereira da Costa à frente, Cimbres foi a cabeça da Comarca do Sertão, criada pelo alvará de 15 de janeiro de 1810, embora essa condição seja reivindicada por Flores.

Oito anos depois de criada a Comarca, foi elevada à categoria de cidade pela Lei 1.484, de 20 de abril de 1880, com o nome de Santágueda de Pesqueira, designação que não se popularizou e, a exemplo do que acontecera com o nome primitivo ao tempo da fazenda, ficou sendo conhecida e tratada simplesmente por Pesqueira. Alcançou, pela ordem cronológica, o 15º lugar na lista das cidades pernambucanas e, na região sertaneja, onde se achava encravada antes da divisão em zonas fisiográficas, era única cidade existente.

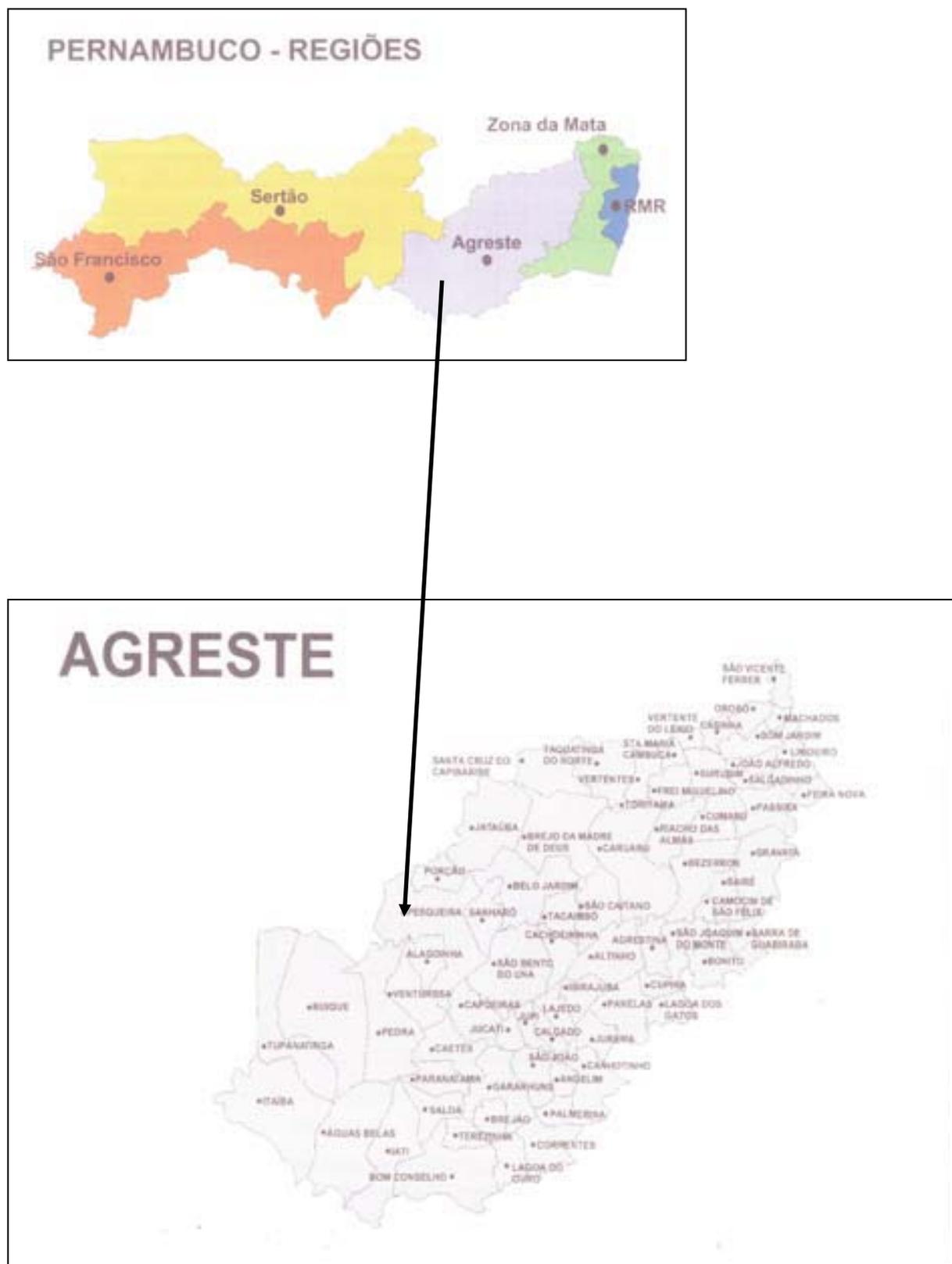
Em 03 de agosto de 1893, foi instalado o Município, ainda com o nome de Cimbres, mas, com sede em Pesqueira, dentro da nova organização administrativa republicana que instituiu, oficialmente, o município com a concepção político-administrativa pela qual é hoje conhecida. Na verdade, a data da criação da Vila de Cimbres (04 de abril de 1762) corresponde à criação formal do Município de Cimbres, nome da sede, ou seja, para Município de Pesqueira, evitando de uma vez por todas a confusão que se fazia com a propecta Vila de Cimbres, silenciosa e decadente, lá em cima da serra do Ororubá; essa decisão, mais tarde, foi referendada pelo Congresso Estadual.

Administrativamente, o Município compõe-se dos distritos: Sede, Cimbres, Mimoso, Mutuca, Papagaio e Salobro e dos povoados de Ipanema, Cajueiro, Beira Mar e Cacimbão.

O município de Pesqueira está localizado na Microrregião do Vale do Ipojuca pernambucano. Conforme figura 3.1, a seguir, o município encontra-se a uma distância aproximada de 216 Quilômetros da capital do Estado – Recife. O acesso rodoviário se dá pela BR 232. O Município de Pesqueira tem uma área de 1.032 Km<sup>2</sup> a uma altitude de 855 m do nível do mar. Encontra-se fazendo limites, ao Norte, com o Estado da Paraíba e Porção; ao Sul, com Venturosa, Alagoinha, Capoeiras e Pedra; a Oeste, com Arcoverde e Pedra.

O município conta atualmente, conforme tabela 3.1, com uma população de aproximadamente de 57.602 habitantes, dos quais 40.892 residem na zona urbana e 16.710 na zona rural .

Figura 3.1 - Mapas do Estado de Pernambuco com divisão municipal e localização do Município de Pesqueira.



**Tabela 3.1 – Demografia do Município de Pesqueira, segundo área urbana e rural.**

PESSOAS RESIDENTES - 2000	57.602 habitantes
Pessoas residentes - área urbana 2000	40.892 habitantes
Pessoas residentes - área rural 2000	16.710 habitantes

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico, 2000.

Na questão da estrutura político-administrativa, o Poder Executivo Municipal é exercido atualmente pelo prefeito João Eudes Machado Tenório, do PFL, e pelo Vice-prefeito, o Sr. Heleno da Silva Barros. A prefeitura está estruturada com as seguintes secretarias:

**Quadro 3.1 Estrutura Administrativa da Prefeitura de Pesqueira**

SECRETARIA	SECRETÁRIO
<b>Saúde</b>	Ricardo Lins Falcão
<b>Educação, Cultura e Esportes.</b>	Cleide Maria de Oliveira
<b>Assistência Social e Cidadania</b>	Adalberto Machado Tenório
<b>Finanças</b>	Fernando Luiz Leite
<b>Viação e Obras</b>	Heleno da Silva Barros
<b>Serviço Urbano</b>	Hamilton Mota Didier
<b>Articulação Institucional e Controle Interno</b>	Givanildo Paes Galindo
<b>Planejamento e de Governo</b>	Evaldo do Rego Barros
<b>Administração e Assuntos Jurídicos</b>	Ana Raquel Souza de Freitas
<b>Turismo</b>	Maria José Castro Tenório
<b>Agricultura, abastecimento, recursos hídrico e meio ambiente.</b>	Yrageu Manoel Pacheco Tabosa

Fonte: Governo Municipal de Pesqueira.

O Poder Legislativo é exercido por uma Câmara de Vereadores composta por 13 (treze) membros, entre diversos partidos, como mostra a quadro 3.2

**Quadro 3.2 Formação Político-Partidária da Câmara de Vereadores do Município de Pesqueira/PE.**

Vereador(a)	Filiação Partidária	Participação na Mesa Diretora	Observação
Dr. Severiano	PFL		
Eraldo Guedes	PFL		
José Tenório de Brito Filho	PFL	Presidente	
Leni	PFL		
Zezinho da Briboca	PFL		
Sr. Edgar de Ipanema	PV		
Júnior da Ferligran	PV	2º Secretário	
Bela	PV	1º Vice-Presidente	Representante no Conselho do Bolsa Escola
Lú	PPB		
Tata	PPB		
Luciano Benoni	PPB		
Maninho	PPS	1º Secretário	
Vavá	PSDB		

Fonte: [http://www.interlegis.gov.br/comunidade/casas\\_legislativas/municipal](http://www.interlegis.gov.br/comunidade/casas_legislativas/municipal).

O Poder Judiciário tem comarca na sede do município e abrange vários outros municípios.

A cidade conta também com uma junta de conciliação e julgamento do Tribunal Regional do Trabalho e também com uma sede da 29ª Zona Eleitoral, abrangendo os municípios que compõem sua comarca.

A organização da sociedade civil no município está representada por: associações de pequenos produtores e moradores, Sindicato dos Trabalhadores e outros segmentos da sociedade civil.

Quanto aos conselhos, existem no município vários setoriais. São organizações formadas a partir de programas governamentais. Conforme analisado, funcionam de forma regular, mas apresentam certa deficiência na atuação. Há, pois, pouca clareza quanto ao papel e função dos conselheiros.

Quanto à educação, o município, no censo do IBGE - ano de 2000, tem 103 estabelecimentos de ensino fundamental e 11 do ensino médio, com 13.907 matrículas para o ensino fundamental e 2.808 matrículas para o ensino médio, conforme tabela 3.2.

**Tabela 3.2 Distribuição de Alunos no Município segundo a esfera de atuação.**

<b>ESFERA</b>	<b>PRÉ- ESCOLAR</b>	<b>FUNDAMENTAL</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Municipal</b>	1233	6889	220	8342
<b>Estadual</b>	-----	5676	1981	7657
<b>Federal</b>	-----	57	501	558
<b>Particular</b>	333	1285	106	1724
<b>Total</b>	1572	13907	2808	18287

Fonte: Censo do IBGE, 2000.

A tabela 3.3 mostra a questão da educação no município, num comparativo em nível nacional. Aponta ainda para a taxa de atendimento entre a faixa etária dos 7 a 14 anos, conforme dados colhidos no Instituto Nacional e Pesquisas Educacionais, sendo que esta faixa etária é a utilizada para a concessão do Bolsa Escola Federal.

**Tabela 3.3 Taxa de Atendimento segundo a Unidade Federativa/Região/Município.**

Unidade Federativa/Região/Município	Taxa de Atendimento em Percentual: 07 a 14 anos				
	1980	1991	1994	1998	1999
Brasil	80,9	89,0	92,7	95,8	97,0
Nordeste	69,6	82,7	87,3	92,4	95,6
Pernambuco	71,5	84,1	89,4	94,0	96,5
Pesqueira 87	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: MEC/INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e IBGE

A pesquisa ficou centrada no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola Federal do município de Pesqueira/PE, composto por 06 (seis) integrantes, de forma partidária, representando as seguintes entidades: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania, Câmara de Vereadores, Representantes das escolas municipais de educação e Representantes das escolas estaduais de educação.

É importante destacar a visão de Ximenes da Silva<sup>88</sup>, no que se refere aos conselhos como canais de participação: são criados na perspectiva de ampliar a participação da sociedade no interior do Estado. Por isso, esses canais apresentam-se como uma possibilidade de socialização da política na sociedade capitalista, numa perspectiva de democratizar o Estado, aproximando a sociedade da gestão pública.

As formas de socialização da política, no entanto, irá depender da capacidade de organização da sociedade, através de articulação das diversas forças sociais com a escolha de representantes que defendam os seus interesses.

Nesse processo, é de fundamental importância a participação dos segmentos sociais, através de seus representantes, atuantes no âmbito local, que desempenham atividades de formação e articulação política estratégica, referente às ações desenvolvidas frente às negociações coletivas, para o atendimento das demandas. É nesse sentido que a representação passa a ter um caráter político, que reivindica direitos concretos de forças sociais.

<sup>87</sup> informações não obtidas nem na secretaria municipal de Pesqueira e nem no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

<sup>88</sup> XIMENES DA SILVA. Alessandra. Representação, Participação e Defesa de Interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE. 1997.

Por isso, a participação dos cidadãos na gestão pública significa ampliar o diálogo na relação Estado/Sociedade, vinculado diretamente à democratização da representação política.

Neste trabalho, foram utilizados dados de fontes secundárias, como já visto no início, como também entrevistas semi-estruturadas com todos os conselheiros. Além disso, fez-se uso de observação complementar com o objetivo de analisar a participação dos representantes dos diferentes grupos envolvidos, tanto nas escolas como na secretaria municipal de educação.

Vale ressaltar, portanto, que as entrevistas ficaram centradas na avaliação de seis pontos básicos: o perfil do conselheiro, auto-avaliação do conselheiro, avaliação do conselho, avaliação dos conselheiros, avaliação da relação com os três poderes - legislativo, executivo e judiciário - e, por último, a avaliação do programa na concepção do conselheiro.

### **3.1 Composição do Conselho**

Na questão da composição e da representatividade dos integrantes do conselho, encontram-se as entidades do governo municipal a que os conselheiros pertencem e demais representantes não ligados à administração municipal, compostos de forma paritária, segundo a lei municipal nº 829/2001 que institucionaliza e cria o conselho de acompanhamento e controle social.

A formação do conselho é a seguinte:

#### **Representantes da administração municipal**

- Secretaria Municipal de Educação
- Secretaria de Assistência Social e Cidadania
- Representante das Escolas do Município

#### **Representantes não ligados à administração municipal**

- Câmara de Vereadores
- Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Representante das Escolas do Estado

No entanto, é interessante notar, na formação deste conselho, a ausência de alguns movimentos sociais, considerados representativos na sociedade, como: sindicatos dos professores, representantes de bairros, associação de pais de alunos, grêmios estudantis e outros. Vale destacar, portanto, que a inclusão dos seus atores sociais se deu através do

processo de indicação do próprio executivo municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e, desse modo, pela atual presidente do conselho.

Como exemplo, segue-se uma fala expressando a opinião de um representante não ligado à administração municipal.

Só o nome, por indicação. Não, não sei se foi do prefeito. Quando eu vi, eu recebi a carta. Alguém escolheu. Não sei se foi por competência.

Defende-se, portanto, neste caso, que a escolha dos representantes da sociedade deve ser decorrentes de <sup>89</sup> “um processo que se constrói a cada momento, de acordo com os processos históricos de cada sociedade; portanto, não pode ser considerada de forma estanque e determinista”. Verifica-se que o papel do Estado é de estimular o processo participativo, mas não definir de forma determinista ou autoritária a participação dos seus *stakeholders*. Este tipo de processo é concedido numa conjuntura de uma gestão pública de visão patrimonialista, centrado nas relações de interesse dos administradores públicos.

É interessante observar, também, que boa parte dos representantes são diretores de escola pública, tanto municipal como estadual.

### 3.2 Perfil do Conselheiro

Para a questão da participação, o processo político independe do contexto do fator idade, no entanto Santos Filho nos diz que:

As crianças, como argumenta Barrow, não possuem o senso de responsabilidade, as habilidades de tomada de decisão e o conhecimento necessário para serem participantes informados. Mas será isto argumento suficiente para negar a participação especialmente às crianças? Na visão de Rosseau, a participação é parte do processo de educação moral e política, é educação na responsabilidade. O desenvolvimento do senso de responsabilidade e das habilidades de tomada de decisão só será possível através do efetivo engajamento na participação.<sup>90</sup>

Por isso, é importante salientar que a construção do processo participativo se dá a partir de um contexto histórico do indivíduo ou da sua entidade, refletindo assim, maturidade nos debates referentes à “coisa pública”. Porém, segundo De Moura, a questão da idade

<sup>89</sup> ARAÚJO DOS SANTOS, Luciana Cibelle. As Interfaces da Participação no Processo de Democratização da Cidade do Recife: 1986/1989 (O Programa de Geração de Emprego e Renda). Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE., p.40

<sup>90</sup> SANTOS FILHO, José Camilo do. Democracia institucional na escola: discussão teórica. *Revista de Administração Educacional*. Recife. Vol. 1 n° 2 p. 41-87. jan-jun.1998.

refletida na <sup>91</sup> “heterogeneidade etária pode ensejar conflitos por um lado, mas, por outro, contribuir para o enriquecimento do grupo, pelas diferentes formas de visualizar determinados assuntos”. Nesse aspecto, foi detectado que a questão da faixa etária dos conselheiros, em sua maioria, é composto de pessoas entre 30 e 60 anos, o que evidencia, aparentemente, ser um grupo de certa maturidade, conforme tabela 6.

A tabela 3.4 nos confirma haver, entre os representantes do governo municipal, pessoas entre 30 e 50 anos e de membros não vinculados à administração municipal entre 40 e 60 anos.

**Tabela 3.4 Classificação dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira Segundo a Idade e Sexo.**

Categoria	Classificação por Idade e Sexo							
	20 a 30		30 a 40		40 a 50		50 a 60	
	M	F	M	F	M	F	M	F
Governo Municipal	-	-	01	01	-	01	-	-
Membros não Vinculados a Administração Municipal	-	-	-	-	-	01	-	02

Com relação ao gênero masculino ou feminino, verifica-se a predominância das mulheres com aproximadamente 83 % (oitenta e três por cento), e apenas 17 % (dezessete por cento) de pessoas do sexo masculino.

É interessante notar que a predominância da presença feminina no conselho é consequência de um processo histórico de luta pela inclusão e ascensão da mulher nas discussões a respeito do seu papel na sociedade, num contexto de discriminação. Essa presença demonstra que, que nestes últimos anos, houve, por parte do sexo feminino, um aperfeiçoamento das reflexões acerca da participação. Possivelmente, isto se dá, também, pelo crescente acesso das mulheres à educação, evidenciando conquistas de novos espaços e possibilidades de maior participação nas discussões políticas e nas questões sociais.

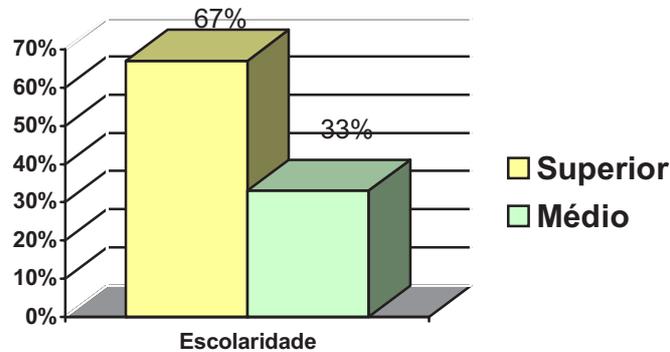
O conselho, no entanto, devido a essa desproporção, aponta para um certo desequilíbrio nas discussões entre os dois gêneros, em relação tanto às suas percepções como aos interesses de cada um deles.

Quanto à formação escolar dos conselheiros, o Gráfico 3.1, apresenta um dado interessante: parte do conselho possui curso superior, correspondendo a 67 % ( sessenta e sete por cento) dos entrevistados, e 33% (trinta e três por cento) possui o ensino médio. Nota-se,

<sup>91</sup> DE MOURA, Izabel Christina Nunes. Percepção dos Conselheiros Municipais de Saúde acerca dos Impactos do Processo de Municipalização: O Caso Camaragibe, 2001. Trabalho de Conclusão de Mestrado. UFPE.

pois, a ausência de pessoas de pouca escolaridade, como por exemplo, com o nível fundamental.

**Gráfico 3.1 – Escolaridade dos Integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Pesqueira/PE**



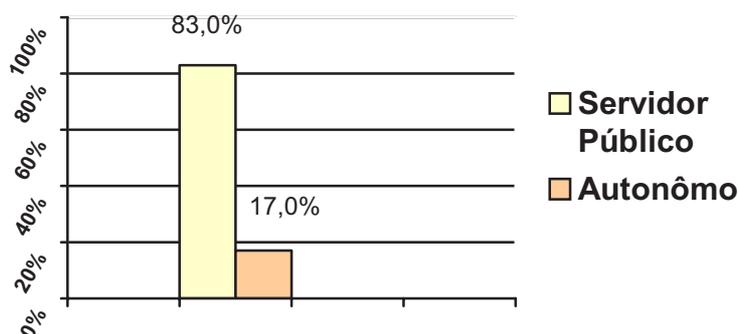
A maior parte dos conselheiros está no serviço público 83% (oitenta e três por cento), tanto municipal como estadual. Verifica-se, também, que mais da metade do conselho é formada por servidores públicos da educação, conforme consta no Gráfico 3.2. É importante observar que existe uma aproximação do poder governamental local com o serviço público de uma forma geral no município, principalmente com esses servidores, tanto no caso dos representantes não ligados à administração municipal como aos vinculados.

No entanto, destacamos para uma maior reflexão os seguintes pontos: primeiro, a maioria dos conselheiros é da educação; segundo, alguns são diretores de escolas públicas; terceiro, a maioria está dentro da própria estrutura pública, isto quer dizer, no serviço público local e, por último, ocorre centralização do município na composição do conselho nas esferas governamentais, limitando o espaço para o aprendizado da prática participativa dos movimentos sociais locais. Segundo Tavares da Silva <sup>92</sup>, a descentralização das ações através da participação nos traz um “aprendizado democrático da coisa pública; isto tem um papel pedagógico importante porque constrói, no seio da sociedade, uma nova concepção de Estado que ultrapassa a visão assistencialista e clientelista, pois diversifica os interlocutores sociais”.

Por isso, concluímos que há uma centralização do poder local com os atores vinculados à esfera pública local, criando uma postura de inibição de uma participação mais ativa da sociedade nas questões sociais.

<sup>92</sup> TAVARES DA SILVA, Gustavo. *Gestão Pública e Transformação Social*, paper. III Fórum de debates no MPANE.2002.

**Gráfico 3.2-Ocupação dos Conselheiros do Bolsa Escola Federal de Pesqueira/PE**



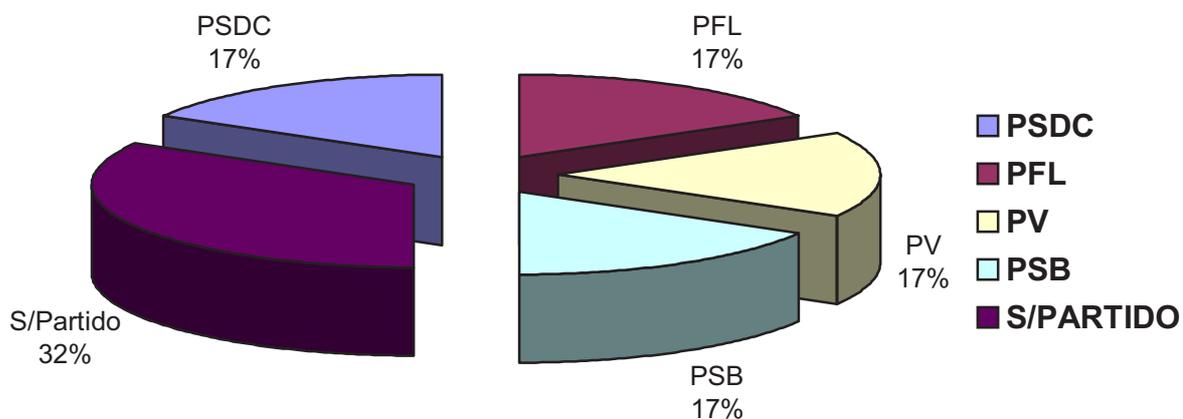
Na questão do vínculo partidário dos conselheiros, conforme tabela 3.5, aponta-se para os seguintes dados: 68% dos conselheiros possuem filiação nos mais diversos partidos.

**Tabela 3.5 – Vinculação Partidária dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira segundo a representação e sexo.**

FILIAÇÃO A PARTIDOS POLÍTICOS			
REPRESENTANTES DA PREFEITURA		REPRESENTANTES NÃO VINCULADOS A PREFEITURA	
Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
PSDC, PSB	PFL	PV	Não há registro

Fonte: Pesquisa de campo realizada com os conselheiros (abril e maio de 2002).

**Gráfico 3.3 Vinculação Partidária dos Membros do Conselho do Bolsa Escola Federal Do Município de Pesqueira/PE**



Ainda quanto ao vínculo partidário, é importante observar que existe uma concentração de pessoas envolvidas com grupos políticos partidários. Isso retoma a análise do ponto anterior, sobre a centralização de poder dentro do conselho.

Também, é conveniente notar a presença feminina, como já mencionado e analisado anteriormente. Quanto à vinculação político-partidária no conselho, temos, em relação ao sexo feminino, 67% (sessenta e sete por cento) e, em relação à participação masculina, 23% (vinte e três por cento).

Quanto ao processo de facilidades e dificuldades na representação dos conselheiros, tivemos as seguintes respostas:

**a) facilidades:**

- participação em outros conselhos;
- experiência de ter trabalhado com grupos de risco, idosos, crianças de rua, prostitutas, etc.
- ser sensível às causas da zona rural;
- ser professora e ter facilidade de falar em público;
- experiência de trabalho em creches;

Os conselheiros, conforme se pode observar, desempenham seu papel conforme o nível de engajamento em determinadas ações sociais no município ou segundo experiências desenvolvidas no decorrer de sua atuação político-participativa na esfera pública.

Observemos uma opinião do representante da administração municipal:

Olha, é o seguinte: eu não só participo desse conselho, eu acho que eu participo de uns dez, mas assim, pelo fato de eu trabalhar também na área social, agente começa a conhecer mais o diagnóstico social da comunidade. Então, hoje, são 3246 beneficiados no sentido de bolsa, então conhecer a realidade, eu sempre tenho dado prioridade na situação da zona rural pela dificuldade para a minoria e a função do conselheiro é ser fiscalizador para evitar desigualdades sociais

**b) dificuldades:**

Foram detectadas, em entrevista com os conselheiros, as seguintes dificuldades:

- falta de transportes;
- falta de recursos;
- falta de material;
- falta de capacitação específica para o programa;

Há, conforme se pode observar, uma total ausência de apoio do poder executivo municipal, inviabilizando a atuação do conselho, principalmente no que concerne à falta de

capacitação específica para o programa. Gohn<sup>93</sup> levanta alguns pontos problemáticos dos conselhos gestores e, entre eles, destaca o que se refere à capacitação dos conselheiros:

há necessidade de capacitação dos conselheiros (inclusive com cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos, etc). A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada.

### 3.3 Auto-Avaliação do Conselheiro

Foi realizada a auto-avaliação do conselheiro em relação ao seu desempenho e, de acordo com a Tabela 3.6, verifica-se uma postura unânime da atuação positiva dos Conselheiros que representam a prefeitura, sendo 100% (cem por cento) positiva em todas as perguntas. Enquanto o grupo de representantes não vinculados ao município revelou uma avaliação mais oscilante, demonstrando as dificuldades que o segmento tem na sua atuação.

**Tabela 3.6 - Auto-Avaliação dos Integrantes do Conselho de Controle Social de Pesqueira segundo a sua representação.**

<b>AUTO-AVALIAÇÃO DO CONSELHEIRO</b>											
<b>REPRESENTANTES DA PREFEITURA</b>						<b>REPRESENTANTES NÃO VINCULADOS A PREFEITURA</b>					
<b>Apresentou proposta no Conselho</b>		<b>Você se considera atuante</b>		<b>Interage propostas com a instituição que representa</b>		<b>Apresentou proposta no Conselho</b>		<b>Você se considera atuante</b>		<b>Interage propostas com a instituição que representa</b>	
<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
100%	-	100%	-	100%	-	33%	67%	33%	67%	67%	33%

Fonte: Pesquisa de campo realizada com os conselheiros (abril e maio de 2002).

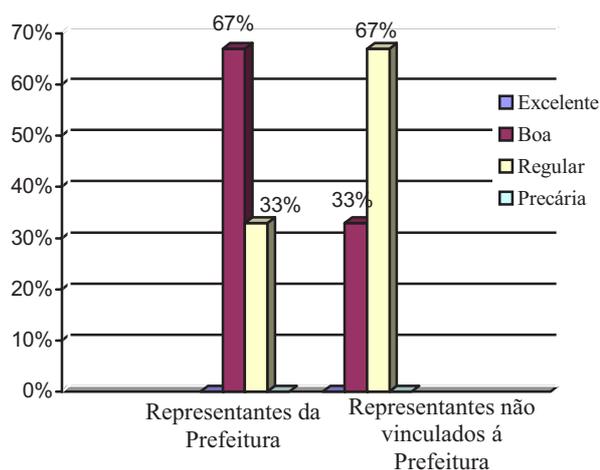
<sup>93</sup> GOHN, Maria da Glória. “Conselhos gestores e participação sócio-política”. Coleção Questões na nossa época, nº84, São Paulo: Cortez, 2001, p.95.

É importante atentar para a posição que os dois segmentos do conselho revelaram, no que se refere à sua atuação. Dentre os conselheiros representantes da prefeitura, todos se vêem como atuantes, mobilizados e engajados, indicando um percentual de 100% (cem por cento). Em contrapartida, dentre os representantes não vinculados à prefeitura, apenas 33% (trinta e três por cento) apontaram uma auto-avaliação positiva.

No Gráfico 3.4, quando questionados sobre a própria atuação no Conselho, 67%(sessenta e sete por cento) dos representantes da prefeitura consideram-na “Boa” e 37%(trinta e sete por cento) deles acham-na “Regular”. Ainda sobre o mesmo aspecto – atuação no Conselho -, os representantes não vinculados à administração municipal não demonstraram o mesmo otimismo: 33% (trinta e três por cento) julgam-na “Boa” e 67%(sessenta e sete por cento) têm-na como “Regular”. Reforçou-se, assim, a constatação da tabela 3.4: os representantes da prefeitura consideram bastante satisfatória a própria atuação no conselho; o mesmo não ocorre com os não vinculados com o poder municipal.

No entanto, na análise documental realizada, foi verificado pelas atas de reunião, que, até o mês de abril de 2002, o conselho reuniu-se 04 (quatro) vezes, como mostra a tabela 3.7. Observando os assuntos discutidos em cada reunião, verificamos, nos registros das atas.

**Gráfico 3.4 – Auto-avaliação da atuação dos Membros do Conselho do Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE, por representação.**



do conselho, alguns problemas na gestão do programa, envolvendo servidores municipais<sup>94</sup>. De posse disso, destacamos, trechos da ata.

Aos dezessete dias do mês de maio de dois mil e dois, no auditório da secretaria de educação deste município-Pesqueira, realizou-se a 2ª, digo, segunda reunião do Conselho do Bolsa Escola, que foi aberta pela Srta. Cleide Souza, presidente do Conselho e contou com a presença de todos os seus membros. Em poucas palavras deu as boas vindas aos presentes, e passou a expor sobre o grave incidente que ocorreu no Programa, o abuso de confiança da funcionária municipal, responsável pelo cadastramento das famílias, a professora [...] que desviou, vinte e três cartões dos seus destinatários. O fato foi descoberto por funcionários da Caixa Econômica Federal, que tornou ciente esta secretaria no mês de fevereiro, a presidente continua relatando que providências já estão sendo tomadas inclusive a transferência imediata da referida funcionária para uma entidade de ensino. Comunicou a todos que já está ocorrendo um recadastramento para regularização das famílias prejudicadas e também um ressarcimento dos valores não recebidos por parte das famílias. Ainda utilizando-se do uso da palavra fez cientes todos os membros do conselho, que estão sendo conferidas todas as assinaturas dos responsáveis pelos cartões e que após o relatório da Caixa Econômica Federal é que será resolvido a parte civil do processo. A presidente colocou a palavra em aberto, convidando os conselhos a se manifestar sobre o assunto. Fez uso da palavra o membro das escolas estaduais a Srª [...], reforçando o interesse em visitar todas as escolas estaduais e municipais para verificar a documentação dos alunos beneficiados, o sr.[...], utilizou da palavra para solicitar transporte para as referidas visitas e para um melhor acompanhamento nas escolas quanto a frequência diária dos beneficiados.....

Foi verificado e analisado também que, nas atas do conselho, os representantes da prefeitura estiveram mais presentes à reunião do que os não vinculados à prefeitura. Ainda, é interessante notar que, no dia 14/01/03, não há nenhum registro em ata da participação dos representantes não vinculados à prefeitura na reunião, demonstrando uma participação mais efetiva dos membros ligados à prefeitura. Isso reflete concentração do processo decisório no executivo municipal.

Por isso, é conveniente notar que, desde o início, o conselho vem apresentando deficiências na atuação, desde a forma como foi estruturado, até ao último registro das atas. Isso se reflete pela postura participativa até então utilizada. Conforme De La Mora, ocorre participação do tipo induzida e imposta, provocando crises na gestão do programa. O que nos faz crer que o conselho, até então, não demonstrou um crescimento na questão da cidadania. Para Tavares da Silva, “a construção da cidadania está associada à possibilidade de participação ativa da sociedade civil organizada no processo de transformação social”.

---

<sup>94</sup> Ata de Reunião do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE, pg. 4

### 3.4 Avaliação do Conselho

É significativo notar que os conselheiros têm uma compreensão bem definida do conselho, da sua importância e da sua atuação. Portanto, na totalidade das respostas, percebemos que os próprios conselheiros vêem o conselho, na sua essência, como democrático, fundamental e independente nas suas ações. E com uma excelente relação com a secretaria municipal de educação.

Ao observar a visão que os conselheiros têm do conselho, como uma instituição democrática, sente-se a necessidade de mostrar-lhes que a participação, através dos conselhos, favorece a democratização da relação Estado/sociedade, mas que é importante entender que esses canais de participação, criados pelos governos centrais e locais, devem ser transparentes, no sentido de fazer chegar ao conjunto da sociedade todas as informações provenientes da gestão do programa.

Portanto, quanto à ação, os conselheiros acreditam que o Conselho do Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira/PE tem uma postura: ouvidora, fiscalizadora, formuladora e orientadora. Neste caso, constatamos que o Conselho do Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira/PE, na avaliação de 17 % (dezessete por cento) dos conselheiros, considera a atuação como <sup>95</sup>“ um pouquinho de cada coisa”, e os demais considera que ele tem 33%(trinta e três por cento) como ouvidor e 50% (cinquenta por cento) como fiscalizador das ações do programa.

---

<sup>95</sup> Opinião de um representante não vinculado à prefeitura.

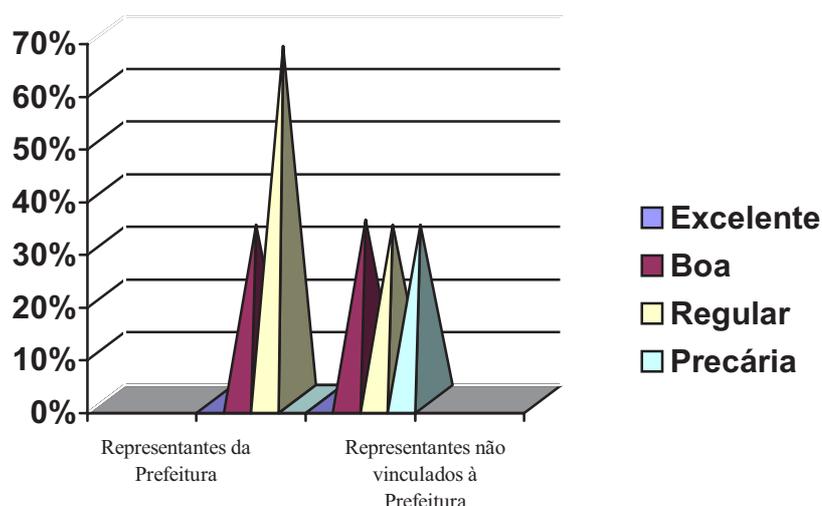
**Tabela 3.7 - Resumo das Atas de Reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Pesqueira/PE**

Dia/Mês/Ano	Local	Assuntos	Participação nas Reuniões Representantes da Prefeitura		Participação nas reuniões Representantes Não Vinculados à Prefeitura		Observação
			Presença	Ausência	Presença	Ausência	
16/05/01	Auditório da secretaria municipal de educação	* Nomear a sr <sup>a</sup> Solange Vilar para secretária do conselho. * Explicar o processo de seleção dos beneficiados do programa pelo conselho * Projetos propostos para um bom andamento do programa	67%	33%	67%	33%	No final da ata está registrado 15/06/2001.
17/02/02	Auditório da secretaria municipal de educação	* Problemas operacionais na gestão do programa. * Sugestões dos representantes da comunidade de visitar todas as escolas estaduais e municipais para verificar documentação dos alunos beneficiados ao programa. * Solicitação de transporte por representante da prefeitura, para irem às escolas com o objetivo de verificar as freqüências dos alunos.	67%	33%	100%	0%	-----
31/05/02	Anexo da Secretaria de Educação Municipal	* Cadastramento de 3249 famílias. * Um dos representantes da comunidade afirma que está atuando junto aos pais para detectar se existe alguma irregularidade. * Um dos representantes da comunidade afirma que o conselho tutelar deve agir com as crianças menos favorecidas.	100%	0%	67%	33%	-----
14/01/03	Anexo da Secretaria de Educação Municipal	* É apresentado o resultado da visita dos representantes do Bolsa Federal do MEC - Brasília, observando como deve ser substituída as famílias. * Ficou decidido que as reuniões serão trimestrais.	33%	67%	0%	0%	-----

Fonte: Pesquisa de campo realizada com os conselheiros (abril e maio de 2002).

O Gráfico 3.5, indica a percepção dos conselheiros em relação à atuação do conselho no programa e, nesta avaliação, encontramos, nos representantes da prefeitura, dois enfoques: “boa” e “regular”, sendo dada ênfase maior para os representantes na questão “regular”. Mas, no caso dos representantes não vinculados à prefeitura, tivemos um equilíbrio entre “boa”, “regular” e “precária”.

**Gráfico 3.5 – Avaliação do Desempenho do Conselho do Bolsa Escola Federal do Município de Pesqueira/PE por parte dos conselheiros, por representação.**



Esta avaliação dos conselheiros em relação ao desempenho do conselho nos mostra que a atuação dos conselheiros da prefeitura resume-se ao fato de estarem com as informações do programa nas secretarias, misturando-se com as ações do conselho.

### 3.5 Avaliar os Conselheiros

Nesta etapa da pesquisa, buscou-se detectar a visão dos conselheiros em relação aos demais participantes.

Quanto ao fato de os conselheiros trazerem propostas e haver discussões, encontramos a seguinte situação: 83% (oitenta e três por cento) dos conselheiros afirmaram que trazem propostas e 17% (dezessete por cento) “às vezes”. Quando questionamos se estas propostas são discutidas, tivemos o seguinte resultado: 68 % (sessenta e oito por cento) afirmaram que sim, 16% (dezesseis por cento) responderam “às vezes” e 16% responderam que não são discutidas as propostas.

Na tabela 3.8, temos a avaliação dos conselheiros em relação aos conselheiros do programa, e conseguimos detectar a percepção de cada um conforme o seu segmento.

Na análise dos dados, percebe-se que a própria representação daqueles conselheiros que não são vinculados à prefeitura, considera a atuação dos representantes da prefeitura “boa”, com 67% (sessenta e sete por cento) de aprovação, e esta representação da prefeitura considera a sua atuação “boa”, com 100% (cem por cento) de confirmação nas respostas.

Mas, na apuração dos dados, verifica-se um fato interessante: tanto a avaliação dos conselheiros que representam a prefeitura, como daqueles que não são vinculados à prefeitura, em relação ao segmento da sociedade de que fazem parte, os que não são vinculados à prefeitura tiveram um empate, obtendo 67%(sessenta e sete por cento) para “boa” e 33%(trinta e três por cento) para “regular”, indo de encontro ao que foi discutido no item 3.3.

**Tabela 3.8 - Avaliação dos Conselheiros em Relação aos Conselheiros do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesquisa segundo a sua representação**

AVALIAÇÃO DO CONSELHEIRO X CONSELHEIRO															
REPRESENTANTES DA PREFEITURA								REPRESENTANTES NÃO VINCULADOS A PREFEITURA							
Você considera a atuação dos conselheiros que representa a comunidade				Você considera a atuação dos conselheiros que representa a prefeitura				Você considera a atuação dos conselheiros que representa a comunidade				Você considera a atuação dos conselheiros que representa a prefeitura			
Exc.	Boa	Reg.	Prec.	Exc.	Boa	Reg.	Prec.	Exc.	Boa	Reg.	Prec.	Exc.	Boa	Reg.	Prec.
-	67%	33%	-	33%	-	67%	-	-	67%	33%	-	-	100%	-	-

Fonte: Pesquisa de campo realizada com os conselheiros ( abril e maio de 2002).

### 3.6 Relação do Conselho com o Judiciário, Legislativo e Executivo

A percepção de cada conselheiro em relação a este envolvimento diverge um do outro. Vejamos um exemplo na opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente ao legislativo municipal:

“Eu não posso responder a esta questão”

Opinião de um representante da prefeitura, referente ao legislativo municipal.

“Muito boa”.

Opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente ao judiciário no município:

“Eu não posso passar informações direta, pois não tenho”.

Opinião de um representante da prefeitura, referente ao judiciário no município:

“Em momento nenhum houve contato com o ministério público. Precária”.

Opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente ao executivo municipal:

“Boa”

Opinião de um representante da prefeitura, referente ao executivo municipal:

“Excelente, não coloca nenhuma objeção”.

### **3.7 Como o conselheiro avalia o Programa no município**

Nesta etapa final da pesquisa, o conselheiro pode avaliar o programa, e esta avaliação, em si, está relacionada com o nível de participação e discussão que este membro tem no conselho e na comunidade. No entanto, essa indagação serve para buscar mais informações sobre o seu envolvimento nas causas do conselho.

Na questão da percepção que os conselheiros têm do Programa Bolsa Escola Federal, obtivemos as seguintes respostas:

Opinião de dois representantes não vinculados à prefeitura, referente à sua percepção sobre o programa bolsa escola:

“Desenvolve o município”

“Segura o aluno na escola. O aluno fica por causa do dinheiro.”

Opinião de dois representantes da prefeitura, referente à sua percepção sobre o programa bolsa escola:

“Eu acho que ele poderia ser mais taxativo, cobrando mais ações. Esconde sérios problemas sociais”.

“Esconde sérios problemas sociais, não resolve o problema fazendo a dependência com o Estado”.

Foi verificado, então, que todos os conselheiros têm uma percepção diferenciada da estratégia utilizada pelo programa, tanto no caráter de políticas assistencialistas como em alguns casos estruturadores.

Na questão da presença e da participação do conselho de acompanhamento e controle social, alguns são taxativos na resposta e outros têm uma visão paternalista da postura que o conselho deve ter no município.

Opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente à importância da presença e da participação do conselho no município:

“Sim, considero importante”

Opinião de um representante da prefeitura, referente à importância da presença e da participação do conselho no município:

“Sim, porque o brasileiro sozinho não está preparado para tomar certas decisões, por isso é importante o conselho”.

No caso da importância do programa no município, tivemos as seguintes respostas:

Opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente à importância do programa no município:

“Sim, considero importante para o município”.

Opinião de um representante da prefeitura, referente à importância do programa no município:

“Sim”.

Por último, buscamos saber qual a percepção dos conselheiros do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira, em relação ao que é gasto pelos beneficiados. O parâmetro utilizado para avaliar esta pergunta foi a pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas UNICAMP, em 1995, que apontava de que forma o benefício é gasto.

Conforme a tabela 3.9, foi revelado um fato interessante da percepção dos conselheiros no que se refere ao gasto do benefício e foi potencializado pelos mesmos três itens, tais como: alimentos, roupa e/ou calçados, e pagamento de contas de água e luz. No entanto o item “outros”, ficou destacado nas respostas dos conselheiros por incluir, cigarros e bebidas nas respostas.

**Tabela 3.9 - O gasto do benefício em relação a percepção dos Conselheiros do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira segundo NEPP/UNICAMP.**

Prioridade das famílias de como o benefício é gasto na visão					
NEPP/UNICAMP			Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Município de Pesqueira/PE		
Posição	Item	%	Posição	Item	%
01	Alimentos	35,4	01	Alimentos	50
02	Alimentos e material de higiene e limpeza	10,4	-	Alimentos e material de higiene e limpeza	-
03	Roupas e/ou calçados	10,4	02	Roupas e/ou calçados	25
04	Pagamentos de contas de água e luz	8,3	04	Pagamentos de contas de água e luz	8,3
05	Material Escolar	8,3	-	Material Escolar	-
06	Material de Construção	8,3	-	Material de Construção	-
07	Pagamento de prestação atrasada	4,2	-	Pagamento de prestação atrasada	-
08	Remédios	2,1	-	Remédios	-
09	Outros	2,1	03	Outros	16,7

Fonte: Nepp/Unicamp,1995 e a Pesquisa de campo realizada com os conselheiros (abril e maio de 2002).

Esse comparativo indica, conforme a visão dos conselheiros sobre sua participação e atuação no conselho, como é gasto o benefício pelas famílias. Vejamos a opinião de alguns conselheiros:

Opinião de um representante não vinculado à prefeitura, referente ao que é gasto pelo beneficiário do programa:

“Eu acho que é na alimentação e roupa e calçado”

Opinião de um representante da prefeitura, referente ao que é gasto pelo beneficiário do programa:

“Alimento, roupa e calçado”.

Opinião de dois representantes da prefeitura, referente ao que é gasto pelo beneficiário do programa:

Alimento e outros, como, por exemplo, cigarros. O que eu acho que menos é utilizado para higiene e limpeza. E material escolar de jeito nenhum. Sempre acaba a escola dando um caderno ou um lápis.

Alimento e outros, por exemplo, bebidas, devido aos pais que bebem bastante.

O interessante na pesquisa foi a não-citação por parte dos conselheiros, de material escolar; em alguns casos “ de jeito nenhum”, ratifica a teses de que esse dinheiro não é gasto com a escola, ou seja, com o que o aluno precisa para usar na escola.

Concluimos, neste terceiro e último capítulo do trabalho, que a postura centralizadora do poder executivo municipal, através da secretaria municipal de educação, tem inviabilizado a ação do conselho, engessando-o, com posturas de não-envolvimento da sociedade, como os sindicatos e associações que buscam e lutam, também, pela melhoria das políticas públicas sociais locais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A principal preocupação neste trabalho foi verificar e analisar a participação do conselho de acompanhamento e controle social do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira/PE.

Para isso, partimos do pressuposto de que esta participação do conselho auxilia no processo decisório dos gestores públicos.

Inicialmente, constatamos que a atual administração pública tem sido “provocada” a participar de um processo de ajustes ou, poderíamos dizer, de constantes reformas de características políticas, ideológicas e econômicas, como forma de responder às grandes tendências de mudanças mundiais.

A concepção do processo de descentralização dos Estados-Nações para as subáreas, nesse estágio de mudanças do aparelho estatal, provocou certas inovações, como os conselhos de controle social, com a inserção da participação popular nas tomadas de decisões dos governos locais, o que promove uma partilha do poder local com as comunidades. Ao compartilhar o poder, garante-se espaço para a legitimação das ações do poder executivo municipal. Para Tavares da Silva<sup>96</sup>, essa participação desde, que seja ativa, promove a construção da cidadania na sociedade civil.

Verificamos que os programas de garantia de renda mínima, vinculados à educação (Bolsa Escola Federal), têm um cunho assistencialista e, ao mesmo tempo estruturador. Buscam combater a questão da evasão escolar, promovendo a permanência do aluno na escola, assim como vêm direcionando suas ações na perspectiva da distribuição de renda.

Essas ações do programa constam com a parceria à participação da sociedade nos direcionamentos e rumos da gestão dos governos locais. Essa participação se dá por meio das apresentadas por um conselho de acompanhamento e controle social, como forma de criar um ambiente democrático.

Como o foco de estudo foi o conselho de acompanhamento e controle social do Programa Bolsa Escola Federal no município de Pesqueira/PE, ficaram demonstradas algumas peculiaridades relativas à participação efetiva dos seus conselheiros, tais como:

- ausência de suporte material para os conselheiros;
- ausência de capacitação específica do município para o conselho;

---

<sup>96</sup> TAVARES SILVA, Gustavo. Gestão Pública e Transformação Social, paper. III Fórum de debates no MPANE.2002

- pouco envolvimento dos conselheiros nas ações do programa;
- centralização das ações pelo poder executivo municipal, através da secretaria de educação do município;
- ausência de um planejamento elaborado pelo conselho no que se refere a calendário de reuniões e regimento interno;
- ausência da participação dos movimentos sociais, como sindicatos, associação de pais de alunos e Organizações Não-Governamentais ;
- ausência de suplentes;
- ausência do Governo Central no que se refere à consolidação do conselho, ao processo de descentralização das ações do programa; já que o conselho é um parceiro, necessitaria de maior acompanhamento, não punitivo, mas sim de orientação e capacitação.

Isso nos leva a concluir que a nossa hipótese de estudo - de que a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social vem auxiliando o processo de decisão dos gestores públicos devido ao processo de descentralização das ações do programa - não se fundamenta. Essa comprovação se deu, devido à falta de estrutura ou de incentivos tanto dos próprios participantes como do próprio governo local, no que se refere à “coisa pública”. Vários autores tem mencionado<sup>97</sup>, que o poder municipal tem o papel de indutor do processo de participação social, mas as mudanças não se operam apenas na esfera governamental e administrativa. É necessário portanto levar em consideração que existe uma mudança social que redefine o papel do cidadão, que deixa de ser apenas um eleitor para ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas. E esta mudança entre os conselheiros não foi percebida neste estudo.

De La Mora também se refere a esses problemas, quando conceitua e classifica os diferentes tipos de participação: Espontânea, Conquistada, Concedida, Induzida e Imposta. Quanto ao nosso objeto de estudo, observamos que o conselho de acompanhamento e controle social do Programa Bolsa Escola Federal do município de Pesqueira/PE tem adotado uma participação imposta, com características de ordem legal ou econômica para instalar processos participativos, oferecendo falsas imagens de democracia que somente fortalecem a hegemonia das classes dominantes.

---

<sup>97</sup> Como Tavares Silva, em seu paper Gestão Pública e Transformação Social. III Fórum de debates no MPANE.2002.

## BIBLIOGRAFIA

---

ALVAREZ, A. R. Desenvolvimentos teóricos sobre a distribuição de renda, com ênfase em seus limites. 1996 84 f. Dissertação (mestrado em economia) – Faculdade de economia, administração e contabilidade, Universidade de São Paulo.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. XVIII Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).

ARAÚJO DOS SANTOS, Luciana Cibelle. As interfaces da Participação no processo de descentralização da cidade do Recife:1986/1989 (O programa de geração de emprego e Renda) Dissertação de Mestrado em serviço Social. UFPE.p.29

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização – mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 31, ano 11, junho p:44 –66,1996.

ASSUNÇÃO, Vera Lúcia Batista da Silva. Seca, Sertão e Êxito: A Experiência em Monteiro/PB de 1998 a 2000. Trabalho de Conclusão de Mestrado em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste.UFPE.2002.

BARROS, R.P. de, MENDONÇA, R. Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1997.

BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Roseane. Pelo fim das décadas perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil. Pág. 7,8. IPEA, Rio de Janeiro, 2002. (Texto para Discussão n ° 857)

BARROS SILVA, Pedro & MELO, Marcus André B. O processo de implementação de políticas públicas: características e determinantes de avaliação de programas e projetos. UNICAMP. NEPP. Caderno nº 48. 2000.

BALTAZAR, Márcia Cristina. Transformações atuais do Estado de bem estar social: Programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais.1996,64 f. Monografia, UNICAMP.

BRASIL, Medida Provisória nº 2.140 de 13 de fevereiro de 2001, Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, e da outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 Abril de 2001.

BRASIL, Portaria do Ministério da Integração Nacional Nº 168 de Julho de 2001. Cria a Comissão Setorial de Convívio Com O Semi-Árido e Inclusão Social no Nordeste do País e no Norte do Estado de Minas Gerais - CSSA . Publicada no Diário Oficial da União de 4 de Julho de 2001.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo:34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. Leque dos mecanismos de controles, pp.36-39, in: A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Brasília: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_.Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, número 1. Jan-Abr 1996.

BUARQUE, Cristovam, A Revolução nas prioridades da modernidade técnica a modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, p. (17-131),1994.

BUARQUE, Sergio C. Construindo o Desenvolvimento Local: Metodologia de Planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da gestão democrática. In: Governabilidade e pobreza no Brasil. VALLADARES, Licia Coelho, PRATES, Magda(Orgs.), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1995, p.

CAMAROTTI, Ilka e SPINK Peter. Parcerias e Pobreza, soluções locais na construção de relações socioeconômicas. São Paulo: FGV, 2000.

CAMPINEIRO Débora Cury. Programa de renda mínima, educação e saúde infantil: a experiência de Campinas. Campinas: NEPP - UNICAMP , 1996. Monografia.

CASA CAMPOS, Talane Las. Administração de Stakeholders: Uma questão ética ou estratégica.

DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil Urbano. Espaço e debate, São Paulo, nº24, p.26-39, 1988.

DE LA MORA, Luis. Avaliação qualitativa do processo de participação social na gestão das políticas públicas municipais. Recife, 1996.

DE MOURA, Izabel Christina Nunes. Percepção dos conselheiros municipais de saúde acerca dos impactos do processo de municipalização: o caso Camaragibe. Trabalho de conclusão de mestrado. UFPE. 2001.

DEMO, Pedro. Pobreza política: Polêmicas do nosso tempo. São Paulo; Autores Associados, 5ª edição, 1996.

DRAIBE, Sônia M. - Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais, paper elaborado para o Projeto "Reformas de Políticas para Aumentar a Efetividade do Estado na América Latina", sob auspícios da Cepal, maio 1991.

DONALDSON, T. & PRESTON L. E. 1995. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review* 20:65-92.

EVANS, Peter (1993). "O Estado como problema e solução" In: Lua Nova nº 28/29 São Paulo pp.107-156

FARAH, Marta Ferreira Santos. Desenvolvimento Político Cultural: Parcerias, Novos arranjos institucionais e políticas locais. Ed. FGV. 2002.

FREEMAN, Edward & GILBERT, Daniel. Managing Stakeholder Relationships in Business and Society: Corporate Response to External Pressures, 1987

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. [www.clacso.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf](http://www.clacso.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf). Acesso em 26/11/02.

\_\_\_\_\_. Conselhos populares e participação popular. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v.10, n.34, dez.1990.p.65-89

HENRIQUE, R., e outros autores. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro:IPEA, jan. 2000.

HIRSCHMANN, David. Customer Service in the United States Agency For International Development. Administration & Society, 1999.

LAVINAS, L. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1998 (Texto para Discussão nº 596).

LESBAUPIN, Ivo. Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. Paper Construindo o Conceito de Capacidade Institucional. 2002.

MARTINS. Humberto Falcão & FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Teoria dos stakeholders e transformação organizacional. Espaço Publix.

MEC. Manual do Programa Bolsa Escola Federal. Versão 1.0 [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). 2002.

MELO, Marcus “Governance e Reforma do estado: o paradigma agente principal”, Revista do Serviço Público, 1997.

MELO, Marcus André B. C. & ROSÁRIO COSTA, Nilson do. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas governamentais. Portifólio da disciplina Políticas Públicas do Mestrado em Gestão Pública. 2002.

MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22:853-886.

MUNARIM, Antonio. Paper Educação e Democracia no Contexto da Desconcentração do Estado. UFSC. 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo marginalizado. 2002.

OSBORNE, David e Ted Gabler, Addison Wesley, *Reinventing Government*, 1992.

PESQUEIRA(PE). Lei nº829/2001, de 25 de Junho de 2001. Cria o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Programa Bolsa Escola e dá outras providências. Câmara Municipal de Pesqueira. 2001.2f.

PESQUEIRA(PE).Portaria nº07/01, de 14 de maio de 2001. Cria o Conselho para o Programa Bolsa Escola. Secretaria Municipal de Educação. 2001.1f.

PIMENTA, Carlos César. Descentralização com integração: A gestão de política pública em um contexto descentralizada – o caso brasileiro. Texto apresentado no III Congresso Internacional do CLAD – Conselho Latinoamericano para o Desenvolvimento – sobre a reforma do Estado e da administração pública em Madrid, 14 a 17 de outubro de 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. O programa de garantia de renda mínima. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.(texto para discussão, n. 357)

RELATÓRIO Food Policy Research Institute (IFPRI), 2000.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 39, nº 2, 1996, pp.195 a 211.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão de Carvalho(Orgs), o estudo da política: Estudos selecionados. Paralelo 15. 1999. pp.231-261.Cap. 11.

SABÓIA, J., ROCHA, S. Programas de renda mínima – linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir da experiência pioneira do Paranoá, no Distrito Federal. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998 (Texto para Discussão nº 582).

SANTOS FILHO, José Camilo do. Democracia institucional na escola: discussão teórica. Revista de Administração Educacional. Recife. Vol. 1 nº 2 p. 41-87.jan-jun.1998.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política salarial Campinas:NEPP/UNICAMP,1996.

SEM, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das letras, 2000

SUPLICY, E. Programa de garantia de renda mínima. Brasília, 1996.

SUPLICY, E. Um diálogo com Milton Friedman sobre o imposto de renda negativo. In: VIIIth International Congress, 2000. Berlin. Disponível em <http://www.senado.gov.br/esuplicy>.

SUPLICY, Eduardo. Renda de Cidadania. Brasília. 2003.

TAVARES SILVA, Gustavo. Gestão Pública e Transformação Social, paper. III Fórum de debates no MPANE. 2002.

THOMPSON, J. K., WARTICK, S.L. & SMITH, H.L. 1991. Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a research agenda in small business. *Research in Corporate Social Performance and Policy*, 12:207-230.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (org.). A questão social no Brasil, São Paulo, Nobel, 1991.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 2º ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIANA, Valdilene Pereira. Democratização e participação o controle social na política municipal de saúde. CCSA. Mestrado em serviço social. UFPE. 1995.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo, Cortez, 1992.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Bolsa Escola: Melhoria Educacional e Redução de Pobreza. Brasília. Unesco, 1998

XIMENES DA SILVA. Alessandra. Representação, Participação e Defesa de Interesses no processo de democratização da gestão da política de saúde a questão do conselho municipal de saúde de Recife. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE. 1997.

## APÊNDICES

---

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA

APÊNDICE B - RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

APÊNDICE C - TERMO DE AUTORIZAÇÃO DO ENTREVISTADO.



## APÉNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE



### Entrevista de Campo: Conselho de Acompanhamento e Controle Social

Data: \_\_\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_ Local da Entrevista  
Nome do Conselheiro: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

## QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA

### I - Perfil do Conselheiro

**p.1 Formação Escolar:**

- ( ) Alfabetização ( ) Ensino Médio ( ) Ensino Superior  
( ) Ensino Fundamental ( ) Ensino Profissional

**p.2 Estado Civil:**

- ( ) Solteiro ( ) Divorciado ( ) Outro  
( ) Casado ( ) Viúvo

**p.3 Qual a sua ocupação profissional?**

- ( ) Servidor Público ( ) Autônomo ( ) Estudante  
( ) Empregado ( ) Comerciante

**p.4 Possui algum vínculo partidário? Qual?**

- ( ) Sim \_\_\_\_\_ ( ) Não

**p.5 Que entidade você representa, no conselho?**

**p.6 Como ocorreu o processo de escolha dos representantes do conselho pela sua entidade?**

- ( ) Indicação ( ) Eleição  
( ) Aclamação ( ) Outro \_\_\_\_\_

**p.7 Quais as facilidades encontradas na sua representação enquanto conselheiro?**

---



---

**p.8 Quais as dificuldades encontradas na sua representação enquanto conselheiro?**

---



---

**p.9 Você participou de alguma capacitação, para participar do conselho?**

- ( ) sim ( ) não

**p.10 Quem patrocinou?**

- ( ) Partido ( ) Prefeitura ( ) MEC  
( ) Igreja ( ) Associação de Classe ( ) Outros \_\_\_\_\_

**p.11 Qual a sua ocupação no conselho?**

- ( ) Secretário ( ) Tesoureiro  
( ) Relator ( ) Outros \_\_\_\_\_

**p.12 Participa de alguma comissão no conselho? Qual?**

**p.13 Quanto tempo você tem de atuação no conselho?**

**p.14 Como sua instituição foi escolhida para participar do conselho?**

**p.15 Você sabia de seu papel e atribuição no conselho quando escolhido ?**

sim  não

**p.16 De quem você recebeu orientação para participar do conselho?**

**p.17 Você sabia a finalidade desse conselho**

sim  não

## **II - Auto Avaliação do Conselheiro**

**p.18 Você apresentou alguma proposta no conselho ?**

sim  não

**p.19 Você se considera atuante no conselho ?**

sim  não

**p.20 Você avaliaria a sua atuação no conselho como ?**

Excelente  Regular

Boa  Precária

**p.21 Você interage as propostas e sugestões com a instituição que representa?**

sim  não

**p.22 Cite 03 avanços, com a sua participação no conselho:**

---



---



---

**p.23 Cite 03 problemas, com a sua participação no conselho:**

---



---



---

**p.24 O que mais o motiva a participar do conselho ?**

O aspecto social do programa  A comunidade

A instituição que representa  Outros

## **III - Avaliar o Conselho**

**p.25 Qual a sua percepção sobre o conselho, você considera:**

Democrático  Autoritário

**p.26 Você considera o conselho para o programa:**

Fundamental  Inrelevante

**p.27 Você considera que o campo de ação do conselho é limitado? Por que?**

Sim \_\_\_\_\_  Não

**p.28 A Relação do conselho com a Secretaria de Educação Municipal é:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.29 A atuação do conselho você considera:**

- Dependente  Independente

**p.30 Qual o desempenho que você daria para o conselho:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.31 Que tipo de ação você considera que o conselho assume atualmente:**

- Ouvidor  Formulador  Outro \_\_\_\_\_  
 Fiscalizador  Orientador

**p.32 A Relação do conselho com os Diretores de Escola é:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.33 As reuniões com o local e horário são comunicados com antecedência ?**

- sim  não

#### IV - Avaliar os Conselheiros

**p.34 No geral, que tipo de interesse você considera que os conselheiros tem para estarem no conselho:**

- Representar a instituição que faz parte  Representar a comunidade  
 Melhoria nas condições de vida das crianças  Outro \_\_\_\_\_

**p.35 No conselho houve mudança de conselheiros, quais?**

- Sim \_\_\_\_\_  Não

**p.36 Você considera a atuação dos conselheiros que representam a comunidade:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.37 Você considera a atuação dos conselheiros que representam a Prefeitura:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.38 Os conselheiros trazem propostas ?**

- sim  não

**p.39 São discutidas ?**

- sim  não

#### V - Avaliar a Relação com os Poderes: Legislativo, Executivo e o Judiciário

**p.40 A Relação do conselho com a Câmara de Vereadores é:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária

**p.41 A Relação do conselho com Executivo é:**

- Excelente  Boa  
 Regular  Precária



**APÊNDICE B - RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS**

<b>Conselheiro</b>	<b>Representa</b>	<b>Dia da Entrevista</b>	<b>Horário</b>	<b>Local</b>	<b>Função no Conselho</b>	<b>Observações</b>
<b>Carmem Dolores Rodrigues Barbosa</b>	<b>Escolas Estaduais</b>	<b>25/04/03</b>	<b>14:30</b>	<b>Residência</b>	<b>Conselheira</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>
<b>Cleide Maria de Souza Oliveira</b>	<b>Secretaria Municipal de Educação</b>	<b>23/04/03</b>	<b>10:00</b>	<b>Secretaria Municipal de Educação</b>	<b>Presidente do Conselho de forma legal</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>
<b>Isabel de Araújo Barros</b>					<b>Conselheira</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>
<b>Maria Aparecida Barbosa Soares</b>	<b>Escolas Municipais</b>	<b>24/04/03</b>	<b>15:10</b>	<b>Escola</b>	<b>Conselheira</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>
<b>Maria do Socorro de Freitas Cavalcanti</b>	<b>Conselho da Criança e do Adolescente</b>	<b>24/04/03</b>	<b>10:00</b>	<b>Conselho da Criança e do Adolescente</b>	<b>Conselheira</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>
<b>Solange Roseane Oliveira Vilar</b>	<b>Secretaria Municipal de Educação</b>	<b>23/04/03</b>	<b>16:00</b>	<b>Escola</b>	<b>Presidente do Conselho de forma Real</b>	<b>Atualmente exerce o cargo de Presidente do Conselho</b>
<b>Wercilei de Freitas Barbosa</b>	<b>Secretaria de Assistência Social e Cidadania</b>	<b>22/04/03</b>	<b>14:30</b>	<b>Secretaria Municipal de Educação</b>	<b>Conselheira</b>	<b>Nomeada conforme a Lei Municipal nº 829/2001</b>

**APÊNDICE C - TERMO DE AUTORIZAÇÃO DO ENTREVISTADO**

Eu, \_\_\_\_\_  
afirmo ter sido informado(a) e estar de pleno acordo com todas as condições que envolvem essa entrevista, assim como ter a garantia de ser preservado qualquer dado que possa por em risco o sigilo da minha identidade.

Autorizo, portanto, a utilização das informações colhidas ( através das fitas gravadas durante as entrevistas), na pesquisa realizada pelo mestrando Marcelo Alexandre de Vasconcelos.

Pesqueira(PE), \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(entrevistado)

## ANEXOS

---

ANEXO A - RENDA É O MÍNIMO

ANEXO B - BOLSA ESCOLA VIRA SECRETARIA DE INCLUSÃO  
EDUCACIONAL

ANEXO C - A FAMÍLIA VINTÉM E O PROGRAMA DE GARANTIA DE  
RENDA MÍNIMA.

ANEXO D - LEI Nº 829/2001

ANEXO E - PORTARIA Nº 07/2001

ANEXO F - ATAS DE REUNIÕES DO CONSELHO

ANEXO G - SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA Nº 01/2002

[GLOBO.COM](#) | [ASSINE JÁ](#) | [CENTRAL DO ASSINANTE](#) | [GLORIOUS](#) | [GLOBO MÍDIA CENTER](#) | [NOTÍCIAS](#) | [ESPORTES](#) | [ZOOM](#)

---

[www.epoca.com.br](#)  
**ÉPOCA**

[DELIVERY](#) >> [FALE CONOSCO](#)

---

**CONTEÚDO**

- Noticiário OnLine
- Sumário da revista
- Melhores capas
- Edições anteriores
- Edições especiais

**CANAL**

- Matérias de capa
- 1ª de Edição
- Entrevistas
- Colunistas
- Joyce Pascowitch
- Saúde
- Mundo digital
- Turismo

**BOLETIM**  
 Receba as notícias de Época Online (Digite seu e-mail)

**SERVIÇOS**

- Fale Conosco
- Expediente
- Anuncie
- Assine já

**REVISTAS**

- PEGN
- Globo Rural
- Marie Claire
- Criativa
- AutoEsporte
- Galileo
- Casa e Jardim

---

**Renda é o mínimo**  
*A história das primeiras famílias beneficiadas pelo Bolsa-Escola, xodó dos candidatos à Presidência*  
 RONALD VENTAS

À exceção de Ciro Gomes (PPS), crítico das políticas sociais compensatórias, os presidentiáveis Luiz Inácio Lula da Silva (PT), José Serra (PSDB) e Anthony Garotinho (PSB) se comprometem a manter e ampliar os programas de transferência de renda. Xodó do PT, que se orgulha de tê-lo incluído no debate político nacional no começo dos anos 90, o tema aparece em destaque no programa de governo de Lula. A proposta petista é a do senador Eduardo Suplicy, que vincula o pagamento do benefício em dinheiro à permanência dos filhos das famílias atendidas nas salas de aula. Foi essa a regra que norteou os programas pioneiros de garantia de renda mínima, instituídos em 1995 no Distrito Federal e nos municípios paulistas de Campinas, Jundiaí e Ribeirão Preto. Entre as poucas diferenças, estão a faixa etária e o critério de seleção dos assistidos. Decretava-se o fim das cestas básicas com a expectativa de induzir à superação da pobreza. À primeira vista, porém, a transferência de renda não comprovou ser a panaceia imaginada.

Nas últimas duas semanas, ÉPOCA localizou quatro das 160 famílias pioneiras entre as beneficiadas pelo programa de renda mínima de Campinas, o primeiro a entrar em vigor no Brasil, em abril de 1995. Em quase todos os casos, as crianças antes desnutridas sobreviveram e são algumas assíduas da rede pública de ensino. Mas a situação familiar pouco evoluiu. Há sete anos, Eduardo Denis dos Santos não sabia ler e escrever. Hoje, aos 14, mantém-se analfabeto. 'Ele só assina o nome', diz Kátia de Jesus, irmã do garoto. Em apenas um caso, a transferência de renda tornou a família auto-suficiente ao fim do benefício. Nenhum chefe de família foi atendido por programas de capacitação que o habilitassem a entrar no mercado de trabalho no período em que seus filhos receberam o benefício. 'Cria-se muita expectativa em torno dos programas de transferência de renda, mas não se atenta para a pobreza estrutural', critica Geraldo di Giovanni, coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp), da Unicamp. 'A renda é o mínimo.'

Foto: Maurício Dantas/ÉPOCA





#### COMO O BENEFÍCIO É GASTO

##### *Prioridades das famílias desmentem consumo elevado de álcool – em %*

Alimentos	35,4
Alimentos e material de higiene e limpeza	10,4
Roupas e/ou calçados	10,4
Compra e pagamento de prestação de móveis e eletrodomésticos	10,4
Pagamento de contas de água e luz	8,3
Material escolar	8,3
Material de construção	6,3
Pagamento de prestação atrasada	4,2
Remédios	2,1
Outros	2,1

Fonte: Nepp/Unicamp, 1995

O maior dos programas de renda mínima foi iniciado em abril de 2001 pelo governo federal. Com orçamento de R\$ 2 bilhões para este ano – R\$ 917,7 milhões gastos até julho –, o Bolsa-Escola atende atualmente 8,6 milhões de crianças de praticamente todos os 5.561 municípios brasileiros. O número equivale a 5% da população brasileira. 'Apenas 25 municípios ainda estão fora por questões operacionais', explica o secretário nacional do Bolsa-Escola, Israel Luiz Stal. Pelas regras do programa federal, cada criança com idade entre 6 e 15 anos, freqüentando regularmente as escolas da rede pública de ensino, tem direito a R\$ 15 mensais. O benefício máximo por família é de R\$ 45, sacado com cartão magnético, sem a intermediação de líderes políticos. A escolha dos beneficiários obedece a critérios definidos em lei. Ao completar 16 anos, o adolescente é desligado do Bolsa-Escola.

Ainda não há estudos sobre a influência dessa política na melhora da distribuição de renda ou no aumento da escolaridade. Sabe-se, porém, que é pouco provável que os beneficiados consigam elevar o padrão de vida sem a ajuda de outros programas educacionais, de saúde pública, de geração de renda ou de capacitação profissional. 'A transferência de renda gera demanda por outras políticas oficiais', diz a assistente social Regina Hirata, pesquisadora do Nepp. O desafio de superar a pobreza depende até mesmo de fatores como a estrutura das famílias atendidas pelas políticas compensatórias. Ele é mais difícil, por exemplo, para filhos de alcoólatras, analfabetos, desempregados de longa duração ou integrantes de famílias que são pobres há muitas gerações.

Rosefaine Raimunda Santos é exceção entre os ex-beneficiários localizados por EPOCA. Há oito anos, ela decidiu separar-se do marido sem saber que estava grávida do quarto filho. A família dividia um cômodo de tábuas, no quintal da casa de uma irmã dela. Os três filhos do casal, com idades entre 1 e 7 anos, dormiam em colchões, no chão. Marido e mulher deitavam-se sobre lençóis na terra batida. Não tinham água nem luz no barraco. Sem fogão nem geladeira, conseguiam comida com a mãe de Rose, funcionária da prefeitura.

Separada, Rose passou a lavar as roupas da irmã. Ganhava R\$ 20, até ser aceita no Renda Mínima. Preenchia todos os requisitos: filhos menores de 14 anos, renda per capita de R\$ 6. Acabara de dar à luz Daniele Cristina, a caçula, quando recebeu o primeiro cheque de R\$ 140, ainda na

maternidade (em Campinas, o benefício é de R\$ 35 por criança). Rose continuou lavando a roupa da irmã. Com o primeiro benefício, comprou beliche para os filhos, fogão e aparelho de TV de quinta mão. Antes de ser excluída do programa, o que aconteceria em 18 meses, entrou numa empresa de telemensagens. Ganhava R\$ 250. Em dois anos, conseguiu montar a própria empresa.

Hoje, Rose mora com os filhos na casa simples herdada do pai, onde vivia a irmã mais velha. A empresa de mensagens funciona num dos três quartos do imóvel. A renda de Rose caiu para R\$ 200 mensais, 'um bom ganho nos dias de hoje, com tanta concorrência'. Por trabalhar em casa, ela pode acompanhar a rotina dos filhos: James, o mais velho, deve concluir o ensino fundamental no fim do ano, com 15 anos completos. O garoto pretende formar-se técnico em informática. Se conseguir, terá ido mais longe que a mãe, que interrompeu os estudos aos 12 anos, quando se casou aos sete meses de gravidez. É uma situação excepcional: 'Das primeiras famílias incluídas no Renda Mínima em 1995, somente 12 foram desvinculadas por prescindir do benefício', afirma Martha Coelho de Souza, diretora de operações da Secretaria de Assistência Social de Campinas. As outras deixaram o programa por força da lei.



A discussão sobre a renda mínima começou no século XIX. Mas um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico, em 1908, quando todos os ingleses com mais de 70 anos passaram a receber uma pensão semanal. A sistematização desses programas é mais recente. A partir de 1975, quando os empregos passam a se tornar escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como o salário-desemprego. No Brasil, a discussão só começaria em 1991, por iniciativa do senador Suplicy.

Em Campinas, a implantação do programa aliviou as dificuldades da família da dona-de-casa Miriam Moura e do pedreiro Ivaldo da Silva. Pai de seis filhos, o casal vivia com R\$ 210, em março de 1995, o dobro do salário mínimo de então. Com a entrada no programa, começaram a receber um complemento de R\$ 70. Há cinco meses, sobrevivem dos R\$45 pagos pelo Bolsa- Escola federal. Dos seis filhos, apenas quatro continuam freqüentando a escola. Robson, de 18 anos, e Rosângela, de 16, abandonaram os estudos quando cursavam a 6ª série. Na semana passada, a família lamentava a dispensa de Robson do Exército. Contavam com o soldo de R\$ 200.

Na casa de Luiz Gustavo Villela dos Reis, a situação é mais confortável. Em 1995, desnutrido, o menino virou a única fonte de renda do pai. Sem emprego, Ramiro Villela dos Reis trocava o transporte de ração para

porcos por comida. Ao ser incluído no programa de renda mínima, pôde contar com R\$ 70 por mês para criar Luiz Gustavo sozinho - ele se desentendera com a mãe do menino. Quando Ramiro morreu, há quatro anos, depois de se envolver em um assalto, Luiz Gustavo passou a ser criado pelos padrinhos Ana e Valdomiro Ferreira. A família vive da pensão de R\$ 632 que Ana recebe há três anos, desde que foi afastada do emprego por motivo de saúde. A situação pode se complicar a partir de setembro, quando o pagamento do benefício deve ser suspenso. Mas, às vésperas de completar 10 anos, Luiz Gustavo já superou a escolaridade do pai. O menino está na 3ª série do ensino fundamental, Ramiro morreu sem saber ler e escrever.

Copyright © 2003 - Editora Globo S.A. - Termos legais

É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização escrita da

# MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

## Assessoria de Comunicação Social



Organização	Mapa do Site	Tire suas Dúvidas	Fase Conosco	Pesquisa
-------------	--------------	-------------------	--------------	----------

[Jornalismo](#)

[Publicidade e  
Propaganda](#)

[Relações Públicas](#)

[Fala, Brasil](#)

[Quem é Quem](#)

[Links Interessantes](#)

## Notícias – Julho / 2003 – BOLSA – ESCOLA

### Bolsa – Escola vira Secretaria de Inclusão Educacional

23/07/2003 20:05

A Secretaria do Programa Nacional de Bolsa-Escola cresceu e está abraçando novos projetos. A partir de hoje, 23 de julho, com a publicação no Diário Oficial, passa a se chamar Secretaria de Inclusão Educacional. Além do Bolsa-Escola, já em andamento, a nova Secretaria vai coordenar outros três programas a serem implantados ainda este ano: o Poupança-Escola, o Programa de Combate à Exploração Sexual Infanto-Juvenil e as Ações Educativas Complementares, além de diversas outras ações envolvendo combate e superação das desigualdades em educação.

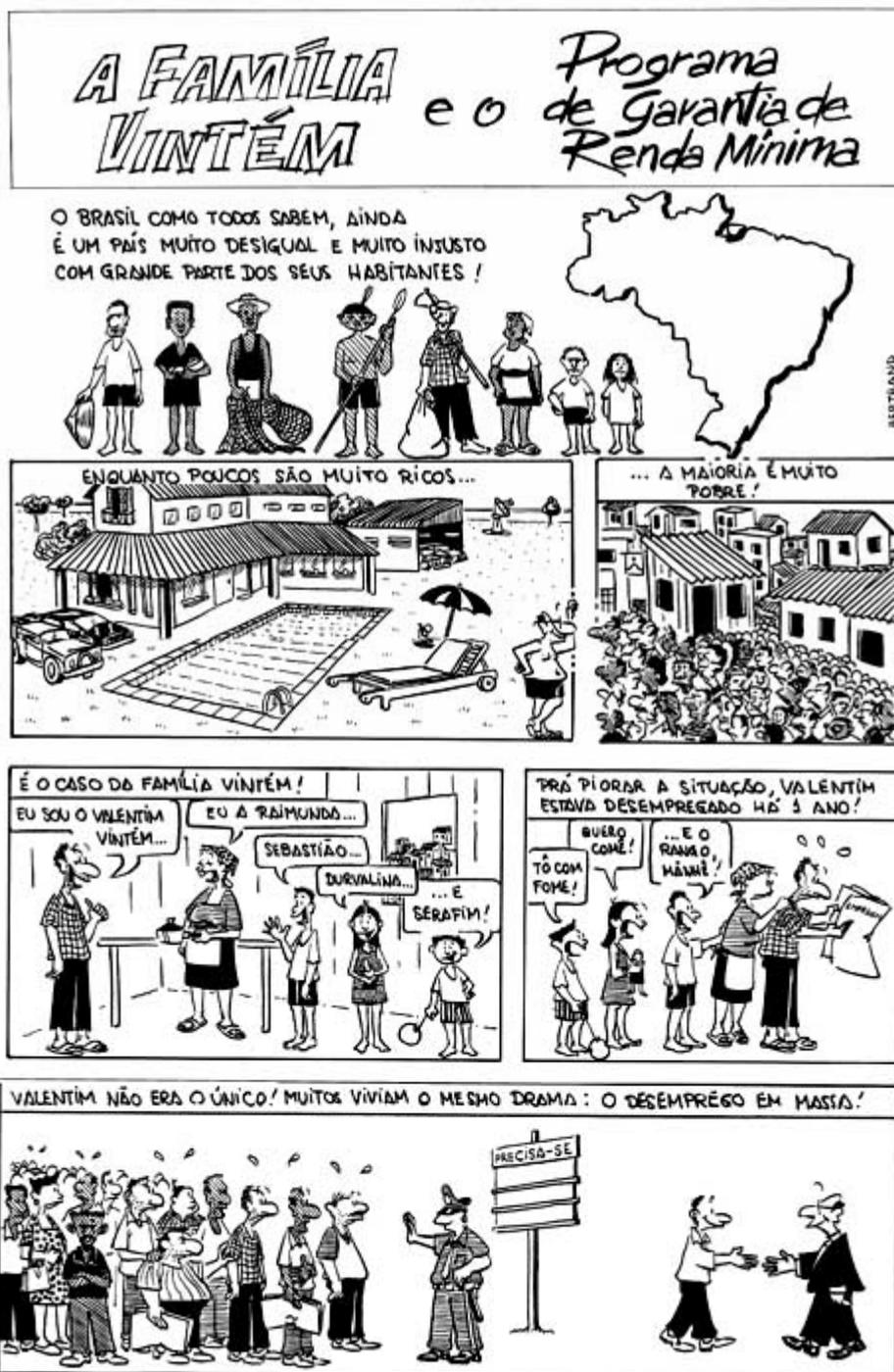
O Poupança-Escola vai oferecer R\$ 100,00 a alunos do ensino médio ao final de cada ano letivo e deverá atingir mais de 200 mil estudantes, com recursos da ordem de cerca de R\$ 23 milhões. Já o Programa de Combate à Exploração Sexual destina uma bolsa de R\$ 200,00 para as famílias. A iniciativa será implementada em parceria com organizações não-governamentais e instituições públicas estaduais e municipais, que atuem no combate à discriminação e às vulnerabilidades sociais, atingindo cerca de 8 mil crianças e adolescentes de até 17 anos ainda este ano.

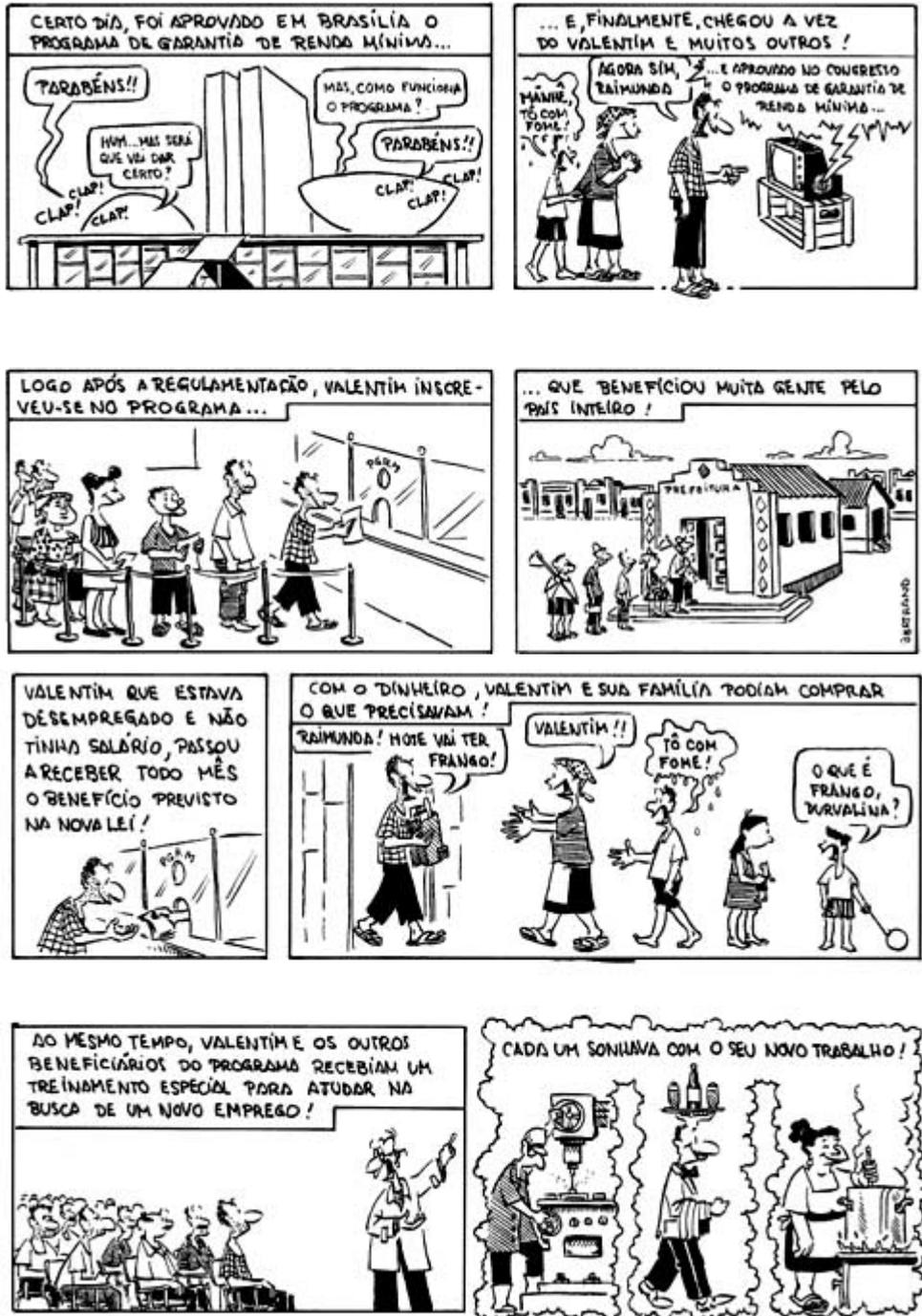
As Ações Educativas Complementares, previstas como contrapartida obrigatória dos municípios, receberão pela primeira vez um reforço financeiro do programa. Cada prefeitura receberá um valor de R\$ 20,00 por família. O objetivo da Secretaria é identificar e difundir as melhores práticas, tornando a escola mais atrativa e criando um espaço de interação maior com as crianças atendidas. Atividades artísticas, práticas desportivas e atividades de apoio ao processo de aprendizagem, como acompanhamento do conteúdo escolar, aulas de informática, educação para a cidadania, direitos humanos e educação ambiental são alguns exemplos das atividades que podem ser implementadas pelos municípios.

A Secretaria de Inclusão Educacional é composta de duas diretorias: de Gestão de Programas de Inclusão Educacional e Diretoria de Programas de Combate à Evasão Escolar e Desigualdades, cada uma com três subdivisões. Na Diretoria de Gestão ficam a Coordenação-Geral de Operação, de Monitoramento e Auditoria e de Articulação e Capacitação. Já a Diretoria de Programas fica responsável pela Coordenação de Ações Educativas Complementares, Coordenação de Programas para a Superação das Desigualdades em Educação e Coordenação de Programas de Combate à Evasão Escolar.

Entre as metas da Secretaria até o final do ano estão, ainda, o acompanhamento da solicitação de mudança do sistema de gerenciamento do Programa Bolsa-Escola junto à Caixa Econômica Federal; maior controle da frequência e da implementação das Atividades Educativas Complementares, junto aos municípios; e a capacitação e fortalecimento dos gestores municipais e Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa-Escola.

Repórter: Luzinete Marques










 PARA SABER MAIS SOBRE O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA:  
 GABINETE DO SENADOR EDUARDO SUPLICY  
 SENADO FEDERAL  
 BRASÍLIA - DF  
 CEP: 70160-900  
 TEL: (061)-311-3213  
 FAX: (061)-311-1086



em novo trabalho  
PESQUEIRA  
Revista Literária

LEI Nº 829 / 2001

TITULO: Lei de Conselho de Acompanhamento do Centro Social de Formação, Bolsa Escola e outras atividades.

O Prefeito Municipal de Tinguá, Estado do Pernambuco, em uso de suas atribuições constitucionais conferidas pelo Lei Orgânica Municipal. Faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A composição do Conselho de Acompanhamento Social do Programa Bolsa Escola tem a seguinte composição de acordo com a Lei nº 810/2001:

- I - O(a) Representante da Secretaria Municipal de Educação Cultural e Esportes - CLAUDE MARIA DE SOUZA OLIVEIRA;
- II - O(a) Representante da Câmara Municipal de Vereadores - MARIA RAQUEL DE ARAUJO BARROS;
- III - O(a) Representante da Secretaria de Assistência Social e Cidadania - YNACIARA DE FREITAS BARBOSA;
- IV - O(a) Representante do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança do Município - MARIA DO SOCORRO DE FREITAS C. VALCANTI;
- V - O(a) Representante das Freguesias do Município - MARIA APARECIDA BARBOSA SOARES;
- VI - O(a) Representante das Entidades Esportivas localizadas no Município - CAMILLA DOLORES RODRIGUES BARBOSA;

Art. 2º - O Conselho ora formado tem as seguintes competências:

- I - Acompanhar e avaliar a execução das ações previstas pelo Programa;
- II - Promover a seleção das famílias cadastradas pelo Município para o Programa;
- III - Agir em respeito aos princípios da frequência e equidade de crianças beneficiárias;
- IV - Capacitar a participação consistente no currículo da execução do programa no âmbito municipal;

Um novo tempo



**MUNICÍPIO DE PENEDAS**  
Penedas - Pernambuco

Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação do Município de Penedas é criado com a seguinte composição:

- a) - 05 membros de direito, a saber: o Prefeito Municipal;
- b) - 04 membros leigos, eleitos em igualdade de condições;

c) - 02 membros representantes da comunidade, eleitos pelo Conselho Municipal de Educação.

Art. 2º - A composição do Conselho Municipal de Educação não será alterada, exceto em casos de vacância, a ser provida pelo Conselho Municipal de Educação.

Art. 3º - É assegurada ao Conselho Municipal de Educação a total autonomia administrativa e financeira, a ser provida pelo Conselho Municipal de Educação.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário.

Penedas - Pernambuco, 20 de Junho de 2001.

**João Eudes Machado Tenório**  
Prefeito



**Portaria nº 07/01**

A Direção da Educação do município de Pesqueira – PE, no uso das suas atribuições legais,

**Resolve:**

**Artigo 1º** – Constituir-se o Conselho Programa Bolsa Escola

**Artigo 2º** – Tornar membros do Conselho do Programa Bolsa Escola:

- 1- Cleide Elvira de Souza Oliveira
- 2- Wendel de Freitas Barbosa
- 3- Maria Isabel de Artiga Barros
- 4- Maria do Socorro do Freitas Cavalcanti
- 5- Solange Regina Barbosa Oliveira Vilar
- 6- Carmem Dolores Floriano Barbosa

**Artigo 3º** – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 4º** – Revogam-se as disposições em contrário.

Registre-se, publique-se e comunique-se.

Gabinete da Secretária, em 14 de maio de 2001.

  
 Cleide Maria de Souza Oliveira  
 - Secretária de Educação -

1  
 Cota de Serviços Voluntários do Conselho da Escola  
 Escola do Município de Parnaíba - PE

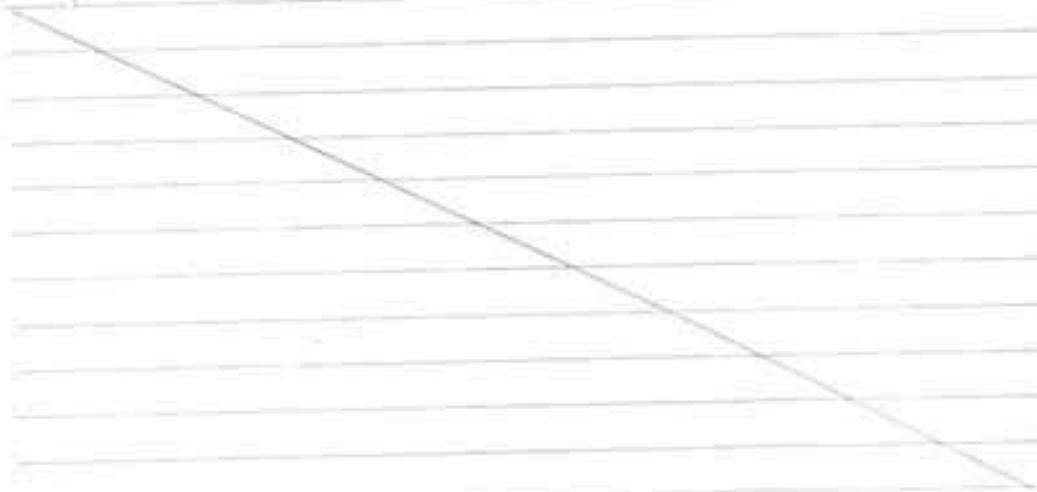
Os dirigentes da escola em dois meses, com o auxílio da Direção de Educação do Município, reuniram-se e o Conselho da Escola, em reunião de 15 horas e 30 minutos, pelo processo de consenso a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, presidente usou da palavra para nomear a Sra. Roxina Barbosa Oliveira para exercer a função de Secretária do Conselho, para a execução e seleção de projetos para auxiliar as famílias no Parnaíba. Em seguida a Presidente cobrou o Conselho para dar pareceres propostos para um bom andamento de alguns projetos, pedindo-se a todos os membros a solicitação e empenho de todos os membros para que fossem observados todos os critérios mínimos estabelecidos para que pudessemos favorecer as famílias mais carentes da nossa cidade. A presidente informou também a presença em alguns comitês, quem quiser a se manifestar sobre o assunto, como ninguém se pronunciou a favor a Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira para exercer a função de Secretária. Roxina Barbosa Oliveira, então Secretária, informou a presente lista que é assinada por todos e por todos os membros do Conselho, desde que estejam com seus nomes em tempo, nos 15 dias de mês de eleição, até quinze dias de mês de junho de 2011.

Roxina Barbosa Oliveira  
 Cleide Maria de Souza Oliveira  
 Sra. Maria de Souza  
 Sra. Maria de Souza  
 Sra. Maria de Souza



A representante do Conselho Tutelar Alencar, a Dra. Dora de Freitas, também fez uma breve apresentação sobre o trabalho realizado pelo Conselho em relação de uma lista de desmatamento de terras, junto as Entidades Locais. Também um dos presentes a Dra. Isabel Garcia, representante da Comissão Municipal, deu uma breve mensagem sobre a situação atual e fez uma recomendação referente ao trabalho dos Conselheiros. A Presidente do Conselho Dra. Helena de Souza deu as boas vindas a reunião, mas não conseguiu lembrar a todos que a próxima reunião estava marcada para o dia 31 de maio e um dia antes de dois mil e dois. Ela, também trouxe alguns livros para a presente ata, que é assinada por todos e por todos os membros deste Conselho.

- Helena de Freitas
- Cláudia Maria de Souza
- Isabel Garcia
- Alencar
- Maria Isabel de Araújo



8

Assim que a Ata da Reunião Ordinária do Conselho de Pro-  
grama, 3ª Sessão

Assim como em dias de mais de mais em dias mais de  
no âmbito desta instituição, realizou-se a terceira reunião  
do Conselho de Programa Bolsa Escola e contou com a  
presença de todos os membros do Conselho, como também  
do Presidente do Conselho Tutelar e do Presidente do Conselho  
Cláudio Freitas, diretor e cadastrador das famílias e da  
Diretora de Ensino deste município a Sra. Lúcia Cruz. O Pa-  
residente do Conselho, em poucas palavras deu as boas ven-  
- das aos presentes e passou a tratar sobre o assunto  
e da próxima reunião. Sendo o tratamento de três mil alunos  
e de quarenta e nove famílias que está sendo executado  
do pelo Sr. Cláudio Freitas, mostrando os seguintes pontos  
e uma vez adotados para a elaboração e preenchimento  
do mesmo. O Sr. Presidente do Conselho colocou a palavra  
em aberto convidando quem quisesse manifestar sobre  
o assunto ou abordar algum aspecto de Programa. O represen-  
tante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adoles-  
cente a Sra. Dorcas Freitas, relatou que continua atuando  
junto as famílias para coletar algumas informações  
em relação ao não cumprimento das parcelas quanto ao  
pagamento Programa. O representante da Secretaria de Gestão  
da Criança deste município a Sr. Tereza Bonfatti abordou  
assuntos socio-econômicos e a responsabilidade do Conselho  
Tutelar com as crianças menores inseridas nesta sociedade  
em seguida fez uso da palavra o Presidente do Conselho  
relatando a importância da elaboração e execução de um  
diagnóstico de cada aluno contemplado pelo Programa e  
Reunião por cada aluno em relação a um acompanhamento para  
todas as famílias beneficiadas. A Sra. Paula Fogaça em seguida  
enunciou a reunião da Sra. Nancy Regina Pinto e a Sra. Lúcia Cruz  
fez a prestação de contas, que é atendida por reunir e por todos  
os participantes

1 - Sérgio Benício Barbosa Oliveira Wilson  
2 - Cláudio Maria de Souza Oliveira  
3 - Capim Wilson R. Barbosa  
4 - Roberto de F. Barbosa  
5 - Maria Isabel de Araújo Barros





REPÚBLICA DA REPÚBLICA  
 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
 SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO  
 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

### SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA Nº 01/2002

Recife, 12 de setembro de 2002.

#### Dos Equipe de Auditoria:

Em função dos exames de fiscalização realizados ao Programa Bolsa Escola no Município de Pesqueira/PE submetemos determinamos aos setores envolvidos que forneçam disponibilizem as informações/deslocamentos abaixo relacionados:

#### Apresentar:

- a) Ata legal que instituiu o Conselho Municipal de Controle Social e sua composição;
- b) Campanhas promovidas pelo Conselho para estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Escola no Município;
- c) Mercadinhos adotados pelo Conselho para acompanhar a Prefeitura na recuperação da frequência escolar das crianças que obtiveram participação inferior a 85%;
- d) Atas das reuniões do Conselho aprovando o Relatório de Frequência Escolar do 2º trimestre/2002, apresentado pela Prefeitura;
- e) Atas das reuniões do Conselho aprovando os cadastros das famílias beneficiárias, bem como as suas atualizações, do Programa Bolsa Escola no Município, em conformidade com o Art. 18 do Decreto nº 3.823, de 28.05.2001.

Atenciosamente,

Mariana Coelho Barboza Accoly  
 Analista de Finanças e Controle  
 Matrícula SIPG nº 65.117

Abelardo Jorge Leixa Lopez  
 Técnico de Finanças e Controle  
 Matrícula SIPG nº 13.924

Recebida em \_\_\_\_\_ / 2002 às \_\_\_\_\_ horas

Por \_\_\_\_\_



