

GOVERNANÇA SOCIAL NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ABAETETUBA

Autoria: Fabrício Noura Gomes

RESUMO

O artigo objetiva analisar a governança social na gestão do Programa Bolsa Família – PBF. O trabalho é resultado de estudo de caso no município de Abaetetuba que evidencia a existência de uma rede de cooperação interorganizacional, articulada entre atores sociais, representantes do Estado, mercado e sociedade. O método de pesquisa foi baseado em entrevistas semiestruturadas analisadas no software Cmap e análise do IGD-M no período de 2006 a 2012. A pesquisa verifica que a cooperação entre Estado, mercado e sociedade, no provimento de serviços referentes as condicionalidades do PBF e controle social sobre os gastos, permite ampliar os resultados referentes a gestão do programa.

Palavras-chave: governança social, PBF, rede de cooperação.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir a dinâmica da gestão do programa de transferência de renda mínima em território ilha, sob os aspectos locais da gestão quanto as ações de governança social, que envolva Estado, mercado e sociedade civil.

O lócus da pesquisa foi o território que compõe o município de Abaetetuba, localizado na mesorregião do nordeste paraense (IBGE, 2010). A conformação territorial é composta por uma área urbana centro, cercada por rios com 72 ilhas e mais 35 vilarejos nas rodovias vicinais no entorno do município, num total de 1.610,606 km² de área territorial, para uma população de 141.100 habitantes (IBGE, 2013). A economia é baseada em serviços e comércio, com participação pequena dos setores da indústria e agropecuária no PIB municipal, que é de R\$ 622.931,000,00, com PIB per capita de R\$ 4.362,72 que, apesar ser alto, não reflete a realidade do IDH de 0.628 (IBGE, 2010). Da população total de Abaetetuba, cerca de 87% são beneficiários de programas sociais do governo federal, como PBF ([BRASIL, 20--]a).

Em Abaetetuba existe um diversificado ecossistema num mosaico terra-água (AB'SABER, 2002), com áreas de várzea e predomínio as oscilação das marés, onde a topografia não é uniforme, de relevo bastante variado, entre áreas mais altas (ao longo dos rios), chamado áreas de melhor drenagem e, os mais baixos à medida que se distancia das

margens, os terrenos pantanosos (SANTOS; COELHO-FERREIRA, 2012), realidade que influencia a população local.

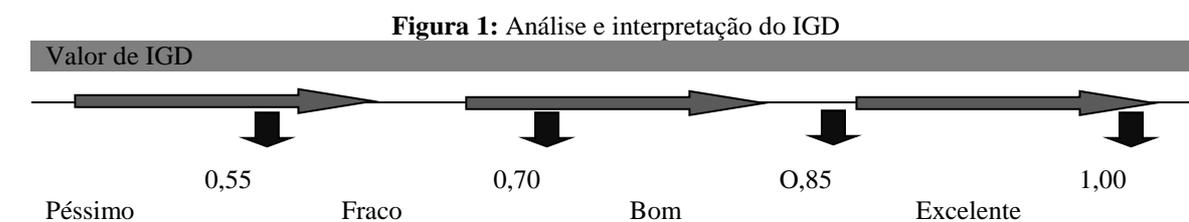
O município tem muitas dificuldades quanto ao seu desenvolvimento por problemas como falta de recursos, violência, analfabetismo e desemprego. Um dos desafios da administração pública municipal é a gestão do PBF, que abrange mais de 100 mil habitantes, com 20.653 famílias beneficiárias do PBF até 2013, contando com uma rede de proteção social que ajuda diminuir os problemas de gestão do programa. Diante desse quadro e considerando os aspectos das políticas brasileiras para inclusão das demandas sociais, a gestão do PBF constitui-se um grande desafio.

Foram percorridas as análises das diretrizes que compõe a forma de gestão do PBF e o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, assim como os caminhos da efetivação do programa na esfera local, suas articulações e intersectorialidade que envolvem Estado, mercado e sociedade.

A metodologia usada no trabalho é qualitativa constituído em estudo de caso único de acordo com Yin (2005, p. 20) “(...) permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como, mudanças ocorridas em regiões urbanas”.

Foi utilizado uma método de análise do IGD, baseado no modelo de Silva *et al.*, (2012) embasando medidas de escala e níveis de eficiência para gestão do PBF.

A proposta deste artigo foi analisar as ações de governança social para gestão do PBF no município de Abaetetuba medindo, de forma escalar de péssimo para excelente, a qualidade desta gestão, como mostra a figura 1, verificando se existem relações entre a governança social e os resultados da gestão explícitos no IGD.



Fonte: Adaptado de Silva *et al.* (2012)

O trabalho parte dessa breve introdução, seguido de governança social: ampliação da gestão pública?; Normas e diretrizes do Programa Bolsa Família; Dos serviços ao controle do

PBF em Abaetetuba: vestígios de governança social?; Os resultados e: as considerações finais.

2 GOVERNANÇA SOCIAL: ampliação da gestão pública?

Nos últimos anos, a gestão pública passa por transformações funcionais e estruturais, devido varias crises estatais e a incapacidade do Estado em prover o bem-estar social (VASCONCELLOS; ROCHA; VASCONCELLOS, 2009; KNOPP; ALCOFORADO, 2010). Os problemas modernos, cada vez mais complexos, exigiram uma reforma na maneira do Estado existir e operar (GUBERMAN; KNOPP, 2009).

Segundo Knopp e Alcoforado (2010), devido a problemas de efetividade estatal, a partir da década de 1970 surgiu a *New Public Management* – *NPM*. O predomínio do pensamento neoliberal evoca o Estado mínimo de viés fiscalista e efficientista, que busca reduzir despesas orçamentárias desnecessárias da administração pública. A ideia do Estado era tornar o aparelho estatal mais ágil, redefinindo suas funções e papel (KETLL, 2003).

Por outro lado, esta forma de governo, “gerencialista” (MARINI, 2008), foi alvo de duras criticas por não atender as demandas e direitos dos cidadãos na solução dos problemas de forma adequada (LEMOS, 2009).

No Brasil, as reformas do Estado começaram a partir de 1995 se estendendo cerca de vinte anos, logrando contribuições de grande valor para administração pública, institucionalizando mecanismos de resultados (QUIRÓS, 2006), competição administrada (ABRUCIO, 2007), e o controle social (CUNILL GRAU, 2006).

Segundo Firmino (2008), as críticas a fórmula de gestão, as ações gerenciais e fiscalistas nas primeiras reformas, não satisfizeram as expectativas esperadas, proporcionando um ambiente mais favorável a mudança no papel do Estado de “*government*” (governo) para “*governance*” (governança), como novos padrões estatais, mais abertos a sociedade.

De acordo com Melo (1996), governança é qualificação da autoridade do governo, compartilhando as decisões de interesse público a legitimar o poder. Diferente das condições do exercício da autoridade política, o governo.

Dessa maneira, as reformas demandaram integração mais qualificada, equilibrada e coordenada entre os atores públicos e privados, por meio de redes sócio-organizacionais

pautadas na negociação, cooperação, descentralização, autonomia, equilíbrio de poder, controle mutuo, eficiência e consenso (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

O termo “governança” foi criado a partir do Banco Mundial, 1992, em documento intitulado “Governança e Desenvolvimento”, que enfatizava um Estado eficiente frente aos desafios da atualidade (GONÇALVES, 2005).

Governance ou “governança” remete a um processo político negocial, na construção de objetivos comuns, identificados nas necessidades, ou demandas sociais, quanto a sua efetivação como política pública a assegurar os interesses legítimos de todos na influência dos seus resultados (FONTES FILHO; LOUZADA, 2009), é um conceito plural, compreendendo a relação de todos os envolvidos, para construir espaços de negociação (FISCHER, 1996).

A governança demarca relações sociais baseadas na decisão unidirecional, dialógica, distribuindo o poder entre os atores envolvidos no processo de decisão. Sua conceituação expõe conjunto de mecanismos, processos, estruturas e instituições onde uma variedade de grupos de interesse articulam, negociam, exercem poder e influência (KNOPP e ALCOFORADO, 2010).

Sendo assim, um conceito plural (FISCHER, 1996), delimitar governança é a ação primária desse trabalho. A governança, quando praticada em mercado, é denominada corporativa; quando no âmbito de organizações e interorganizações da sociedade civil, é comunitária; quando o processo se dá nas organizações públicas, denomina-se governança pública; mas quando praticada em arranjos organizacionais compostos de forma plural, com agentes estatais e não estatais, para cogestão da coisa pública, é denominada de governança social (KNOOP; ALCOFORADO, 2010) que é o “tipo” de governança que será visto neste trabalho. Ressalta-se que existem outros tipos de governança em vasta literatura.

O trabalho está fundamentado nas literaturas de governança social, que, segundo Fischer (2002) é um ato de governar mais abrangente com um maior número de atores nos processos de gestão, Estado, mercado e terceiro setor (sociedade civil organizada).

A parceria interorganizacional, pode ser compreendida como estabelecimento de práticas democráticas, na forma de participação e intervenção, pelos vários atores ou esferas sociais (Estado, mercado e sociedade), nos processos de decisão local e políticas públicas (IACONO; NAGANO, 2007). Com dinamismo político-social bidirecional com pressões para controle e cobrança social (TENDLER, 1998).

Para Martins (1998), uma característica de governança social está na interação, da cooperação com competição, com arranjos institucionais baseados na regulação, com ações orquestradas sempre buscando alianças para que os interesses entre Estado, mercado e sociedade possam ser satisfeitos sem serem segregados.

Segundo Vasconcellos e Vasconcellos (2010), é necessário observar a interação entre Estado, mercado e sociedade para melhoramento da integração dos atores sociais. Sendo um exercício da autoridade econômica, política e administrativa, que compreende os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, cumprem com suas obrigações, intermediam suas diferenças e exercitam seus direitos legais (BANDEIRA, 2000).

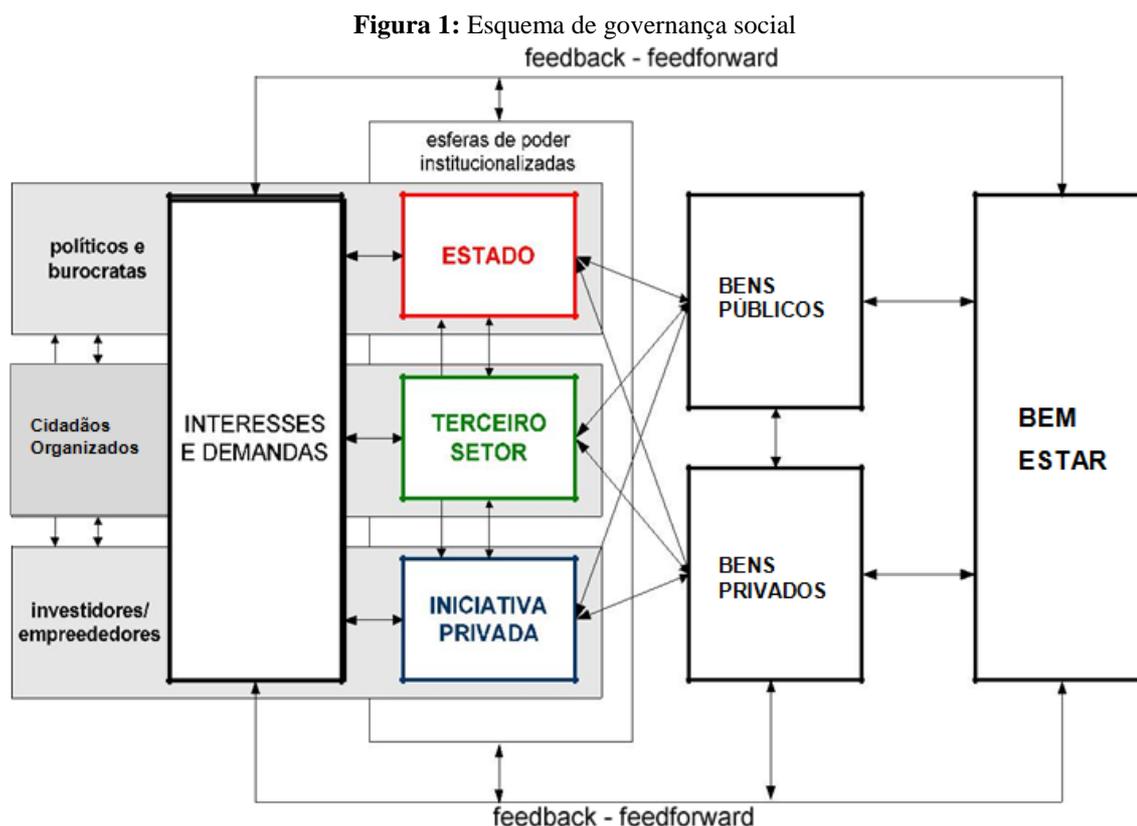
Assim, “governança social (...) envolve o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (AZEVEDO, 1999, p. 66).

Para Guberman (2010), governança social amplia a visão do que se espera do Estado para cumprir seu papel na articulação da sociedade para então gerar um futuro de implementação de ações coletivas. Portanto, é entendida como atuação coletiva concentrada de cooperação, cogestão e co-responsabilização das três esferas: Estado, mercado e sociedade, ofertando serviços e bens (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

Existem três dimensões na interação público-privado-sociedade civil que devem atuar conjuntamente: a construção, coletivamente, de uma agenda pública para assegurar maior legitimidade; a implementação e produção de políticas, bens públicos e privados; e o acompanhamento de toda e qualquer ação, programa e projeto público, assegurando o seu controle social e sua transparência (MARINI, 2008).

Para efetivação de governança social, é necessário reconhecer a multiplicidade, heterogeneidade, funções-objetivos, interesses e as racionalidades distintas de cada ator social envolvido no processo. Nessa diversidade, devem ser definidas regras que garantam o equilíbrio de interesses, delimitação de responsabilidades, com critérios claros na tomada de decisão, visando sempre à avaliação do desempenho garantindo a responsabilização e transparência no processo, do contrário, poderá haver problemas “multicêntricos de agência”, que é a busca da maximização dos resultados de um ator sobre os demais ou sobre a finalidade da concertação interinstitucional (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

A despeito dos choques de interesse e fuga dos objetivos comuns entre os atores, deve-se criar mecanismos sistêmicos-integrativos de governança social (figura 1) que evitem a negação ou sobreposição de determinada racionalidade sobre as demais, que podem acontecer sem regras claras para gestão integrada (MARTINS, 1998).



Fonte: Martins (1998)

De acordo com Martins (1998), a boa relação entre os atores depende do equilíbrio entre o Estado (domínio político e burocrata), mercado (domínio dos investidores e consumidores) e terceiro setor (domínio dos cidadãos organizados em torno dos seus interesses), em capacidade e poder.

Analisando os três atores, Marini e Martins (2004) identifica o Estado promotor de igualdade com menos eficiência. Enfraquecer o Estado em relação aos demais atores pode diminuir a capacidade de governo, d'outra forma fortalecer o Estado no mesmo viés, poderá levar ao estatismo dirigista e autoritarismo perverso. O mercado tem como virtude à eficiência, mas não promove a igualdade. Enfraquecer o mercado em relação a outros atores pode criar um quadro de ineficiência, fortalecer o mercado, leva as formas perversas e cruéis

de livre mercado. A sociedade é virtuosa na condução dos valores, identidade e integração social, mas não preza pela regra de direito. Fortalecer a sociedade em detrimento aos demais atores, pode gerar formas perversas de comunitarismo excessivo, enfraquecer pode ser negligenciado as comunidades e identidades.

Contextualizando, Marini e Martins (2004) entendem que o ciclo de governança social tem escalas de equilíbrio mútuo e obrigatório para “rede” fluir de maneira completa. Marini e Martins (2004), Knopp e Alcoforado (2010) entendem que a “rede” de governança social, é caracterizada através do compartilhamento de autoridade na prática das decisões de maneira frequentemente assimétrica, não possuindo centro, mas um conjunto de relações intermodais.

Embora haja conflitos de interesse entre os três setores nas suas interrelações, não tem como afirmar que estes conflitos prevalecem sempre. Estado, mercado e sociedade podem agir tanto em busca de satisfazer sua legitimidade social e política, como pelo racionalismo e auto-interesse contidos na ação social proposta. A convergência de interesses pode existir entre agente e principal sem, necessariamente, ser altruísmo (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

Nesse sentido, são necessárias a capacitação técnica e política, visando fortalecer e desenvolver os agentes e/ou atores do processo, para atuar e fomentar perspectivas de governança social (ALCOFORADO, 2009).

Entrementes, diante dos argumentos de governança social, as ações integradas de gestão entre os diversos atores do Estado, mercado e sociedade, podem ser observadas em uma gama de políticas públicas ou programas públicos, neste caso, no Programa Bolsa Família.

3 NORMAS E DIRETRIZES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Segundo o MDS ([BRASIL, 20--]a), o Programa Bolsa Família – PBF foi criado em 2003 através da Medida Provisória – MP nº132, de 20 de outubro e posteriormente convertida na Lei 10.836 de 2004, com a ideia de transferir renda a famílias em condição de pobreza, que tenham uma renda mensal de R\$ 70 a R\$ 140, e de extrema pobreza com renda até R\$ 70 por pessoa mensalmente, com benefícios variam de R\$ 32,00 a R\$ 242,00.

Segundo Lício, Mesquita e Curraleiro (2011), as maiores concentrações de beneficiários do programa estão nas regiões norte e nordeste, que concentram 10,6% e 50,9%

(61,5%) respectivamente, com as regiões do sudeste, centro oeste e sul com 24,7%, 5,8%, e 8% (38,5% do total dos benefícios).

A seleção das famílias do PBF é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único, que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil ([BRASIL, 20--]d). No entanto, o cadastramento não implica entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício ([BRASIL, 20--]d).

O MDS pautou o programa em três dimensões essenciais para a superação da fome e pobreza: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2012).

O programa já atendeu 13,8 milhões de famílias até dezembro de 2013 (BRASIL, 2012). Na economia, até 2011, o Programa Bolsa Família, “transferiu mais de R\$ 1,5 trilhão” (BRASIL, 2012, p. 10), o que reduziu em 89% as famílias em extrema pobreza, que totaliza cerca de 36 milhões de pessoas, com mais de 50 milhões de beneficiários do programa.

A forma de gestão do PBF é gerencial, contendo determinações estabelecidas de cada ente federado para alocação e gerenciamento de recursos, em uma complexa relação de ações integradas para gestão do programa.

Quanto ao controle das ações de gestão, o programa contém diretrizes instituídas em lei que outorgam os conselhos para fiscalização e acompanhamento das contas referentes aos gastos de recursos recebidos da União para estados e municípios (SANTOS, 2011).

Segundo o MDS, participar ativamente, como sociedade, de algum conselho do PBF é compartilhar oportunidades, proporcionar transparência das ações públicas quanto aos programas sociais, garantindo o acesso dos mais pobres as políticas públicas de transferência de renda mínima ([BRASIL, 20--]c).

Os conselhos devem atuar no acompanhamento de todo programa e do Cadastro Único para programas sociais, gestão de benefícios, condicionalidades, fiscalização e nas oportunidades de desenvolvimento das famílias.

Numa visão geral, os conselhos tem papel importante sobre controle de gastos, sobre parte financeira do PBF, apoiando a gestão e analisando de perto os gastos dos recursos provindos do IGD, assim como, planejando e deliberando no mínimo de 3% dos recursos do

IGD para o desenvolvimento de atividades dos conselhos, desta forma, de controle social do PBF.

Cabe ao conselho, realizar atividades de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução e operacionalização do PBF em seu âmbito, sem prejuízo de outras fixadas por sua norma de criação em todos os parâmetros e diretrizes do programa ([BRASIL, 20--]c).

Nas relações entre governo e usuário quanto ao recebimento do benefício, existem prerrogativas chamadas de condicionalidades (quadro 1), que são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, no que diz respeito a educação saúde e assistência social, para receber o recurso do governo. A ideia é que as famílias tenham seus direitos ampliados no acesso ao programa social.

Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício (MONNERAT, 2007). Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços em saúde, educação e assistência social ([BRASIL, 20--]b).

É o MDS que faz o acompanhamento das condicionalidades do PBF de forma intersetorial com os ministérios da educação e saúde, pressupondo uma gestão integrada que possa alcançar os objetivos de combate a pobreza ([BRASIL, 20--]b).

Quadro 1: Condicionalidades do PBF, público beneficiário e período de acompanhamento.

Secretaria	Condicionalidades	Público beneficiário	Acompanhamento
Educação	Matrícula e Frequência escolar mensal mínima de 85 %	Crianças de 6 a 15 anos	Bimestral
	Matrícula e Frequência escolar mensal mínima de 75 %	Adolescentes 16 e 17 anos	
Saúde	Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento	Crianças de 0 a 7 anos	Semestral
	Cumprimento do calendário de vacinas	Crianças de 0 a 7 anos	
	Acompanhamento do Pré-Natal	Gestantes	
	Atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável	Gestantes e Nutrizes	
Assistência Social	Serviços sócio educativos e serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) do PETI com frequência mensal mínima de 85%	Famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Mensal

Fonte: Adaptado da Cartilha de Acompanhamento Familiar do PBF ([BRASIL, 20--]b).

Ainda de acordo com o MDS (BRASIL, 2012), as famílias que tem dificuldades em cumprir as condicionalidades (quadro 2), deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do PBF, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou a equipe de assistência social do município.

Quadro 2: Efeitos sobre as famílias com crianças ou adolescentes até 15 anos, diante do descumprimento das condicionalidades do PBF.

Descumprimento	Efeito	Situação do Benefício
1º Registro	Advertência	Família passa a ser considerada em situação de descumprimento, mas continua recendo o benefício.
2º Registro	Bloqueio 30 dias	Uma parcela do benefício fica retida por 30 dias e após 30 dias a família volta a receber o benefício normalmente com o valor acumulado do mês anterior.
3º e 4º Registros	Suspensão 60 dias	A família fica sem receber o benefício por 60 dias. Após 60 dias a família volta a receber o benefício normalmente, mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
5º Registro	Cancelamento	Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas; Parcelas do benefício que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas e a família é desligada.

Fonte: Adaptado da Cartilha de Acompanhamento Familiar do Bolsa Família ([BRASIL, 20--]b).

Segundo Santos (2011), as famílias em falta com as condicionantes podem se identificar, espontaneamente, através de um membro à rede socioassistencial. Pode ocorrer ainda por encaminhamento da rede ao setor responsável pelo acompanhamento do beneficiário. A abordagem varia de acordo com o numero de sanções sofridas (quadro 3).

Quanto mais ações, mais risco de cancelamento do benefício. “Nesse caso, o órgão responsável pela gestão do programa empreende uma ação ativa e efetiva em direção a essas famílias, tanto por reunião coletiva, como por atendimento individualizado” (SANTOS, 2011, p.53).

Quadro 3: Etapas da gestão de condicionalidades do PBF

ORDEM	ETAPAS
1º-	Orientar e atender a família;
2º-	Preencher e gravar o recurso;
3º-	Avaliar o recurso;
4º	Comandar o desbloqueio ou reversão no SIBEC e;
5º	Informar a família o resultado do recurso.

Fonte: Brasil (2012).

O Cadastro Único, banco de dados do MDS, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, tem em sua rede uma gama de processos informacionais que possibilita ao gestor central do PBF a verificação e acompanhamento das famílias cadastradas no recebimento do benefício.

Todo o processo de acompanhamento é feito através do Sistema de Gestão das Condicionalidades – SICON, que é um módulo de acompanhamento familiar do sistema de gestão das condicionalidades do PBF, criado e desenvolvido pelo MDS, neste módulo, o gestor registra o diagnóstico da situação de vulnerabilidade das famílias acompanhadas, as atividades desenvolvidas, avaliações de trabalhos dos CRAS e CREAS que estão acompanhando as famílias em risco ([BRASIL 20--]b).

4 DOS SERVIÇOS AO CONTROLE DO PBF EM ABAETETUBA: vestígios de governança social?

A gestão do PBF no município de Abaetetuba está diretamente relacionada à Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, órgão da administração direta da prefeitura municipal de Abaetetuba, que foi criada pela Lei 097/97, de 06/03/97 e regulamentada pela Lei 108/1997 de 10/11/1997, para ser responsável pela formulação, coordenação e execução da política de assistência social, a qual é responsável pela elaboração do plano municipal de assistência social em sintonia com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (nº 8.742/ 1993).

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, tem como base o desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e preza em permitir reflexões de como construir, alternativamente, estratégias de ação e abrangência, para operacionalizar a gestão do PBF, entre outros programas e projetos, em uma região com características próprias, como é Abaetetuba, território ilha na Amazônia legal (SEMAS, 2013).

A estrutura de assistência social do município tem composição diversa, mas que ainda não atende as demandas sociais, Quadro 4.

Quadro 4: Estrutura das secretarias do PBF

SECRETARIA	ESTRUTURA
Assistência Social – SEMAS	08 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, onde são realizados e





	ofertados diversos serviços e ações de nível básico de proteção social, essencialmente ao atendimento dos beneficiários do Programa Bolsa Família e realização do Cadastro Único. Sendo estes localizados nas áreas: urbana (CRAS Algodão, CRAS São Lourenço, São Sebastião e CRAS Angélica); rural/ilhas (CRAS Pólo 4 e CRAS Pólo 7); rural/estrada (CRAS Beja); e rural/ilhas/estradas (CRAS Quilombola).
Educação	São um total de 173 escolas: 40 na sede, 87 nas ilhas e 46 nos ramais.
Saúde	São 361 Agentes Comunitários de Saúde que fazem o acompanhamento preventivo das famílias cadastradas no PBF.

Fonte: Prefeitura Municipal de Abaetetuba (2013)

Assim, esta estrutura trabalha relacionada a rede de proteção social composta de atores privados, descrita no Quadro 5.

Quadro 5: Rede de proteção social municipal

Instituição	Modalidade de Atendimento	Nível de Atendimento
APAE	Criança de 0 a 6 anos	Básico/ Especial
	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	
	Adolescentes de 15 a 17 anos	
	Jovem de 18 a 24 anos	
	Pessoas com deficiência	
	Adultos de 25 a 59 anos	
AMIA	Adultos de 25 a 59 anos	Básico
Pastoral da Criança	Criança de 0 a 6 anos	Básico
Supermercados Dohara	Adolescentes de 14 a 18 anos no projeto do tô na área	Básico
Fundação Vale	Adolescentes de 15 a 18 anos e jovens até 25 anos	Básico
AABB	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	Especial
Pastoral do Menor	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	Básico
	Família	
	Adolescentes de 15 a 17 anos-Jovem de 18 a 24 anos	
	Adultos de 25 a 59 anos-Pessoas Idosas (60 ou mais anos)	
	Família	
	Adultos de 25 a 59 anos	
	Pessoas com deficiência	
	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	
	População de rua	
	Crianças e adolescentes de 7 a 14 anos	
	Família	
	Adultos de 25 a 59 anos	
	Pessoas Idosas (60 ou mais anos)	
Pessoas com deficiência		
Pastoral do Idoso	Pessoas Idosas (60 ou mais anos)	Básico
Papelaria dos Estudantes, Panificadora Guajará, Nicole Tecidos, Associação dos Servidores das Empresas de Barcarena - ASSEMB, Constrular - Materiais de Construção, Casa de Carne São João Batista, Imprensa Oficial do Estado - IOEPA,	Patrocínio dos grupos de cordões juninos para apresentação no v festival de cordões juninos	Básica



Rodonorte Carpintaria Distribuidora Ferragens, Malharia Cimento.	Transporte, Costa, BMF, Nobre Neto Cópias, Rali, Casa do		
---	--	--	--

Fonte: Prefeitura Municipal de Abaetetuba (2015).

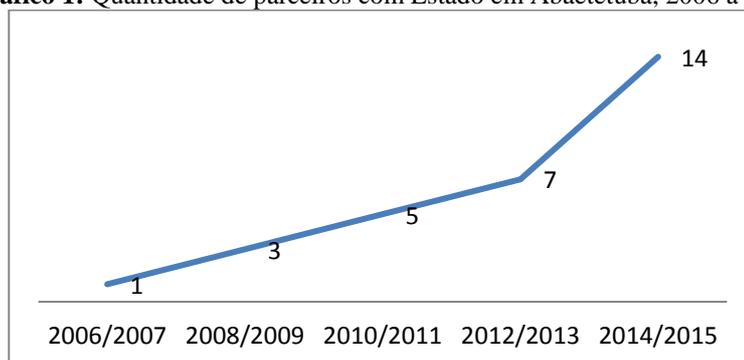
Na dispersão territorial de Abaetetuba, verifica-se que existe uma estrutura de apoio a gestão do PBF, que conta com a participação das entidades do Estado, mercado e sociedade que colabora para integração das ações sócio assistenciais, dividindo responsabilidades, contribuindo para sua rede de proteção social. Estas entidades parceiras tem ação especializada dentro das diretrizes do PBF, baixa, media e alta complexidade.

Neste contexto, o ideário da secretaria de assistência social do município, quanto as dinâmicas de gestão, entende a inclusão do mercado e sociedade civil organizada para provisão de serviços de assistência social e controle social, além do acompanhamento dos beneficiários do PBF, como fundamental para a gestão. O que envolve as diversas entidades interdependentes em "rede" de proteção social quanto as condicionalidades do programa.

O entrave está nas informações sobre o papel de cada parceiro do mercado, ou mesmo a continuidade e aumento destas relações, segundo a gestora do PBF municipal não se sabe ao certo como as relações foram sendo construídas no passar dos anos, ou mesmo uma lista com todos os parceiros que já estiveram trabalhando com o município, ou mesmo resultados destas parcerias. "Não existe um relatório com todas estas informações" (Gestora do PBF em Abaetetuba, 2015).

Segundo a secretaria de assistência social do município, SEMAS, a rede de parceiros da iniciativa privada tem crescido no decorrer dos anos, a partir de 2006 a 2015 (Gráfico 1).

Gráfico 1: Quantidade de parceiros com Estado em Abaetetuba, 2006 a 2015



Fonte: SEMAS (2015).

Segundo a SEMAS (2013), estas instituições se articulam para provimento dos serviços de assistência social as famílias em risco com acompanhamento da secretaria de assistência social do município. Toda coordenação e encaminhamento é feito pela SEMAS, as entidades parceiras realizam as ações de assistência aos beneficiários.

Em suma, a integração na prestação de serviços de baixa, média e alta complexidade pelos parceiros da iniciativa privada, colabora com a afirmação que existem traços de relações de governança social em Abaetetuba. Outro ponto é o envolvimento da sociedade no acompanhamento e controle das ações públicas, a partir da participação em conselhos.

O acompanhamento e controle mais efetivo do PBF está no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, de importante papel de controle social sobre os gastos do programa dentro do município (SILVA, 2014).

Os conselhos do município tem configuração que integra o Estado e sociedade civil organizada. De acordo com a SEMAS (2015) são doze o número de componentes, do Estado e sociedade civil, que fazem parte do conselho de assistência social, a configuração é:

- ✓ 02 vagas da SEMAS;
- ✓ 01 vaga da SEFIN (secretaria de finanças);
- ✓ 01 vaga da SEMEC (secretaria de educação);
- ✓ 01 vaga da SESMAB (secretaria de saúde);
- ✓ 01 vaga da SEMAGRI (secretaria de agricultura);
- ✓ 01 vaga do usuário (representado pela ADEMA) e;
- ✓ 05 vagas dos representantes de entidades da sociedade civil, dentre as quais: APAE; Pastoral do Menor – PAMEN; Pastoral da Criança – PACRI; Centro de Convivência da Pessoa Idosa - CCPI e; Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba – AMIA.

No ideário do Brasil ([20--]c), os conselhos tem o papel de acompanhar, fiscalizar e aprovar as contas referentes aos gastos com o programa no município.

Mas, segundo Silva (2014), os conselhos no município ainda tem seu trabalho bastante prejudicado por influencias políticas negativas quanto ao cumprimento de agendas, falta de comprometimento e mesmo entendimento do papel dos conselheiros, além da baixa efetividade quanto ao acompanhamento dos gastos, ficando apenas restrito em aceitar as contas públicas.

Segundo Silva (2014), no sentido de garantir e decidir a atendimento ao público das famílias do PBF, o conselho se apresenta como controle social, como interventor, abrindo as portas para participação de qualquer beneficiário do PBF. Mesmo sutil, existe o incentivo por parte da secretaria de assistência social, para que a comunidade se interesse em ter maior representação no controle social do programa através participando dos conselhos.

Silva (2014), explica que a participação do CMAS ocorre por meio de relatórios de gestão, onde existe a cobrança sobre as demandas que estão reprimidas, dentro do conjunto de ações que o município tem de prover no programa, destacando que a responsabilidade deve ser compartilhada por todos, até mesmo das famílias beneficiárias.

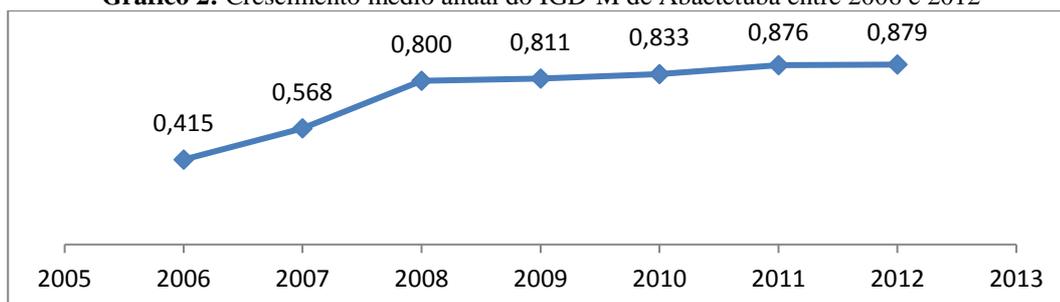
O presidente do conselho reafirma que todos tem seu papel e trabalho, devendo honrar com as responsabilidades que estão sobre cada um, estas falhas nos compromissos acarreta, segundo ele, uma participação menos efetiva do se deveria ter (SILVA, 2014).

5 RESULTADOS

De uma forma geral, e de acordo com o método do Silva *et al* (2012), o IGD-M de Abaetetuba é excelente (Tabela 1), mesmo com toda a complexidade que o município apresenta e as falhas de gestão quanto a atuação dos conselhos e a continuidade de relações parceiras com o mercado.

Existe uma constante melhora do IGD-M em Abaetetuba. Observou-se que houve um crescimento significativo nas ações de governança, para diminuir a falta de acompanhamento das condicionalidades em algumas áreas por parte do representante do Estado, o município. Essa afirmação se consolida na análise do Gráfico 2 em relação ao Gráfico 1, que mediu a evolução dos parceiros do mercado trabalhando em conjunto com o Estado.

Gráfico 2: Crescimento médio anual do IGD-M de Abaetetuba entre 2006 e 2012



Fonte: Resultado da pesquisa

A partir do método de Silva *et al.* (2012), constatou-se que o município de Abaetetuba saiu da condição de péssimo gestor do PBF em 2006, e passou para excelente em 2012 (Tabela 1).

Tabela 1: Análise de desempenho do IGD-M em Abaetetuba de 2006 a 2012

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IGD-M	0,415	0,568	0,800	0,811	0,833	0,876	0,879
Escala	Péssimo	Fraco	Bom	Bom	Bom	Excelente	Excelente

Fonte: Resultados da pesquisa

Neste contexto apresentado, observa-se que a contribuição de políticas de inclusão nas relações de governança social em Abaetetuba provocaram, acentuadamente, o aumento do IGD-M e o aumento dos repasses federais para melhoramento estrutural nas secretarias quanto ao programa, seja no âmbito da gestão ou no âmbito de ações complementares do programa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Abaetetuba é considerado de grande porte e possui características complexas, o que é fator de dificuldade para o enfrentamento dos desafios na gestão do PBF.

No que diz respeito ao território, embora a dispersão seja um tema debatido quando se trata do estudo em território-ilha, como Abaetetuba, procurou-se associar à este fato vários outros aspectos importantes. No entanto, o artigo demonstra que os fatores mais importantes são as relações de governança social para o bom desempenho da gestão visualizados pelos resultados IGD-M.

As articulações de governança social, entre a Estado, mercado e sociedade, trabalham com jovens e adultos em risco que fazem parte do PBF, estas ações ajudam a desenvolver ainda mais o programa, melhorando o IGD-M.

Quanto ao controle, os conselhos são o braço do acompanhamento e controle social sobre todas as contas e gastos dos recursos que provem do PBF, em especial sobre os recursos que são recebidos a partir dos resultados do IGD-M.

O resultado é que Abaetetuba tem alcançado bons índices do IGD-M, chegando a 87,9% em 2012, devido a governança social, nas relações de parcerias público privadas.

Tanto no controle social dos gastos do programa no local, exercido pelos conselhos municipais, que envolve uma heterogeneidade de representações dos atores sociais, quanto no próprio provimento dos serviços necessários as famílias em desacordo com as condicionalidades, afirmam que as relações de governança social tem sido o diferencial em Abaetetuba.

Enfim, a governança social pode ser uma ferramenta eficaz para gestão pública, pois se refere à composição de organizações do mercado e sociedade que, junto ao Estado, atuam de maneira conjunta através de projetos, programas e políticas públicas, utilizando meios, instrumentos e recursos na provisão e controle de serviços.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando. Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. Especial, p. 67-86, 2007.

AB'SABER, Aziz. N. Bases para o estudo dos ecossistemas da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 45, p. 7-30, 2002.

ALCOFORADO, Flávio. O Instituto de Governança Social: avanços e perspectivas no desenho de um novo arranjo organizacional. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009, pp. 1-20.

AZEVEDO, S. **Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte**. São Paulo: EDUC, 1999.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento regional-local: determinantes e desafios contemporâneos**, Santa Cruz: EDINISC, 2000. p. 23-128.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Caderno IGD-M – 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> acessado em: 12 de Outubro de 2014.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Bolsa Família. [20--]a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Condicionalidades. [20--]b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/>>. Acesso em: 15 set. 2014.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Controle Social. [20--]c. Disponível em:
<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Cadastro Único: relatório. [20--]d. Disponível em:
<[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro Único](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Cadastro%20%C3%9Anico)>. Acesso: 27 set. 2014.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Oct 2005. p. 18-21.

FIRMINO, Sandra. Política de compensação dos desequilíbrios territoriais e governança na União Européia: um exemplo de multi-level governance. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008.

FISCHER, Tânia. **A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 8-11, Oct. 2002. Disponível em:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044559.pdf>. Acessado em: 22 de Março de 2014.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FONTES FILHO, Joaquim R.; LOUZADA, Sergio V. Governança de organizações públicas e governança de redes. In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, Bahia, Brasil. 2009. p. 1-9.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, 2005.

GUBERMAN, Gustavo. **A dinâmica da lentidão: organizações públicas como inibidoras do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010.

GUBERMAN, Gustavo.; KNOPP, Glauco. Monitorando e Avaliando Objetivos e Metas em Modernização da Gestão: o que é praticado avalia? In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahia, Brasil, 2009, pp.1-29.

IACONO, Antonio; NAGANO, Marcelo Seido. Uma análise e reflexão sobre os principais instrumentos para o desenvolvimento sustentável dos arranjos produtivos locais no Brasil. **Revista Gestão Industrial**, v. 3, n. 1, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Cidades 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br> .Acesso em: 15 jun. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. Cidades 2013. Disponível em: <www.ibge.gov.br> .Acesso em: 30 jun. 2014.



KETLL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.C.B; SPINK, P.K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

KNOPP, Glauco.; ALCOFORADO, Flávio. Governança social, intersectorialidade e territorialidade em políticas públicas. **Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais– CeMAIS/Instituto de Governança Social–IGS. Salvador, BA, 2010.**

LEMO, Carolina S. **Gestão Pública Orientada para Resultados: Avaliando o caso de Minas Gerais** (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2009.

LÍCIO, Elaine Cristina, MESQUITA, Camile Sahb, CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **RAE**. São Paulo, v. 51. n. 5, p. 458-470, set/out. 2011.

MARINI, Caio. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008, p. 1-10.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: **IX Congreso del CLAD–Madrid**. 2004.

MARTINS, Humberto. F. Publicização e Organizações Sociais: construindo organizações multicêntricas. In: III Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento. Madrid, 1998, p.1-11.

MELO, Marcus. André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. Repositório Institucional do ENAP 1996.

MONNERAT, Giselle. Lavinias. SENNA, Mônica. de Castro. Maia. SCHOTTZ, Vanessa. MAGALHÃES, Rosana. BURLANDY, Luciene. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Ciênc. saúde coletiva [online]**, v.12, n.6, p. 1453-1462, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Plurianual 2010-2013**. Abaetetuta, PA: SEMAS, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão, 2013**. Abaetetuba, PA: SEMAS, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Parceiros, 2015**. Abaetetuba, PA: SEMAS, 2015.

QUIRÓS, Mario M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSERPEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, Nuria (coords.). Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006, pp. 165-216.

SANTOS, Natalia. Navarros dos. A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: O caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo/FVG. 2011.

SANTOS, Ronize da Silva; COELHO-FERREIRA, Márlia. Estudo etnobotânico de *Mauritia flexuosa* L. f.(Arecaceae) em comunidades ribeirinhas do Município de Abaetetuba, Pará, Brasil; The ethnobotanical study of *Mauritia flexuosa* L. f.(Arecaceae) in riverine communities of Abaetetuba county, Pará state, Brazil. **Acta amaz**, v. 42, n. 1, p. 1-10, 2012.

SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Desempenho na gestão Pública do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva de análise do Índice de gestão Descentralizada (igD). **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 211-241, 2012.

SILVA, Roseane do Socorro Barbo. **Gestão do programa Bolsa Família: possibilidades e desafios na adoção de ações intersetoriais**. Belém. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade da Amazônia – Pará, Belém, 2014.

TENDLER, Judith. Bom governo nos trópicos: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Renvan, 1998.

VASCONCELLOS, Mario Sobrinho. VASCONCELLOS, Ana Maria de A. **Gestão Participativa, parceria e Conflitos por Poder no Contexto de Programas para o Desenvolvimento Local na Amazônia**. 2010. IV ENAPEGS - Lavras-MG. Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e Delimitações. Disponível em : <http://rgs.wiki.br>. Acessado em 23 de Março de 2014.

VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G. M.; VASCONCELLOS, A. M.. **Gestão participativa e parceria para o desenvolvimento local**. Anais do XIV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Lavras, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.