



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

JOSÉ GEOVANILDO NOBRE / CARLOS ADRIANO SANTOS GOMES GORDIANO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA - PPAC PROFISSIONAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E
CONTROLADORIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

JOSÉ GEOVANILDO NOBRE

Produto Técnico resultado da pesquisa
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL
DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA

FORTALEZA
2024

JOSÉ GEOVANILDO NOBRE

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL DA
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

Produto Técnico resultante do Trabalho de Conclusão de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como produção técnica da área de concentração de Gestão Organizacional.

Linha de Pesquisa: Contabilidade, Controladoria e Finanças

Orientador: Prof. Dr Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano

FORTALEZA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N672c Nobre, José Geovanildo.
Conselho Municipal de Assistência Social e o controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza. / José Geovanildo Nobre. – 2024.
23 f.

Relatório Técnico Conclusivo – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano.

ISBN: 978-85-7485-543-1

1. Contabilidade. 2. Controladoria. 3. Finanças. I. Título.

CDD 658.151

Título: Conselho Municipal de Assistência Social e o controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza [Relatório Técnico Conclusivo]
Autores: José Geovanildo Nobre e Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano
Coordenação do Programa de Pós-Graduação: Alessandra Carvalho de Vasconcelos, Coordenadora do PPAC Profissional; Augusto César de Aquino Cabral, Vice-coordenador do PPAC Profissional
Editor: Universidade Federal do Ceará (UFC)

Edição Eletrônica: dezembro de 2024
ISBN: 978-85-7485-543-1

Universidade Federal do Ceará (UFC)
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC)
Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria – PPAC Profissional
Av. da Universidade, 2431, Benfica, CEP 60020-180, Fortaleza-CE
Telefone: (85) 3366-7816
Endereço eletrônico: <https://ppacprof.ufc.br>

Resultado da pesquisa Conselho Municipal de Assistência Social e o controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza

Turma: MPAC / SINTAF

Instituição contratante: Sindicato dos Fazendários do Ceará – SINTAF

Prezado Sr. Presidente do Sindicato dos Fazendários do Ceará – SINTAF,

Apresentamos a seguir um Relatório Técnico referente à pesquisa realizada por José Geovanildo Nobre, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano no período de 2022 a 2024, no âmbito do Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará.

Estamos certos de que este trabalho constitui um relevante instrumento para melhorias das ações empreendidas pela Fundação SINTAF junto a suas instituições parceiras.

Atenciosamente,

José Geovanildo Nobre, Me. em Administração e Controladoria (UFC)

Carlos Adriano Santos Gomes Gordiano, Dr. em Educação Brasileira (UFC)

DETALHAMENTO DO RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

Correspondência com os novos subtipos-produtos técnicos/tecnológicos:

- Relatório técnico conclusivo – Processos de gestão elaborado

Finalidade:

Analisar as contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social no exercício do controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza.

Impacto – Nível:

- Médio

Impacto – Demanda:

- Espontânea

Impacto – Objetivo da Pesquisa:

- Solução de um problema previamente identificado

Impacto - Área impactada pela produção:

- Econômico

Impacto – Tipo:

- Potencial

Descrição do tipo de Impacto:

Disseminação de práticas que potencializem a gestão organizacional.

Replicabilidade:

- Sim

Abrangência Territorial:

- Nacional

Complexidade

- Média

Inovação:

- Baixo teor inovativo

Setor da sociedade beneficiado pelo impacto:

- Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas

Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição:

- Não

Houve fomento?

- Cooperação

Há registro/depósito de propriedade intelectual?

- Não

Há transferência de tecnologia/conhecimento?

- Não

ISBN: 978-85-7485-543-1

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A consolidação da assistência social como política pública no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 agrega a participação democrática por meio de conselhos deliberativos que proporcionaram novas formas de inserção da sociedade na gestão das políticas públicas. Após o advento da Constituição Cidadã, foi publicada a Lei 8.742/1993-Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, alterada pela Lei 12.435/2011, tornando-se o pilar do Sistema de Proteção Social. A consolidação da Assistência Social, de acordo com a LOAS, como Política Pública e Direito Social ocorreu com a implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que é integrado pelos Entes Federativos, Conselhos de Assistência Social, entidades e organizações de assistência social, pautando-se no pacto federativo.

A gestão financeira dos recursos destinados à assistência social se dá por meio da descentralização de recursos na modalidade de transferências entres fundos da esfera federal para os entes. As transferências fundo-a-fundo devem estar alinhados com outros instrumentos de planejamento público, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Municipal de Assistência Social.

O acesso às informações sobre o orçamento da Assistência Social é essencial para a transparência e a prestação de contas. Nesse sentido, as normativas do SUAS preveem mecanismos de divulgação e controle social, como a realização de audiências públicas, a publicação de relatórios e a disponibilização de dados sobre a aplicação dos recursos no site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome (MDS).

Quanto ao controle social, a Carta Magna previu em diversos dispositivos a participação do cidadão na formulação, implementação e controle das políticas públicas em todos os níveis, nas ações e serviços públicos. Dentre os mecanismos, destacam-se os Conselhos gestores de Política Pública. Em relação à área da Assistência Social, a participação popular foi efetivada na LOAS em seu artigo 5º, com o advento da descentralização político-administrativa os entes federativos criaram seus conselhos de assistência social com competências para acompanhar a execução da política, apreciar e aprovar a proposta orçamentária.

Em Fortaleza, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) surge com a criação da Lei Municipal 7.945, de 1996, tendo em sua composição representantes do governo municipal e da sociedade civil, sendo de instância deliberativa, com caráter normativo e permanente. O CMAS é responsável por fiscalizar, acompanhar, avaliar e aprovar a política pública de assistência social, zelando pela ampliação e qualidade da rede de serviços e dos recursos alocados no fundo público, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

Dentre as ações do CMAS, está o acompanhamento da gestão integrada de serviços e benefícios socioassistenciais, exercer o controle social nas discussões e deliberações referentes aos três instrumentos principais de planejamento: Plano Municipal, Planejamento da aplicação de recursos e orçamento da política de Assistência social no âmbito da gestão do SUAS.

A escolha de Fortaleza se dá pela sua expressividade enquanto maior conglomerado urbano do Norte e Nordeste, um dos maiores orçamentos públicos voltados à assistência social nessas regiões, além de representar o 11ª PIB do país (IBGE, 2023) e possuir elevadas disparidades socioeconômicas. Pelo Censo de 2022, Fortaleza tem 2.428.708 habitantes, sendo a 4ª cidade mais populosa do Brasil, com PIB de R\$ 65,1 bilhões, e a mais rica do Nordeste. A densidade demográfica é de 7.775,52 habitantes/km² e o Índice de Desenvolvimento Humano

Municipal (IDH-M), 0,754, é alto, conforme PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Porém, na análise do Índice de Desenvolvimento Humano dos Bairros - IDH-B, dos bairros, apenas oito têm indicador acima de 0,700. Logo, ainda que o Município tenha uma classificação de IDH alta, a maior parte dos bairros não está classificada assim.

Em alinhamento ao contexto delineado, o presente Produto Técnico, estruturado na forma de um relatório conclusivo de pesquisa, é parte integrante do Trabalho de Conclusão do Mestrado Profissional em Administração e Controladoria. Vincula-se à pesquisa que teve como objetivo geral analisar as contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social no exercício do controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza. Por sua vez, os seguintes objetivos específicos foram delineados:

- i. Investigar as ações fiscalizadoras do CMAS na política de assistência social;
- ii. Identificar os desafios enfrentados pelos conselheiros do CMAS no exercício do controle social;
- iii. Analisar a alocação de recursos públicos no CMAS para a execução da política de assistência social no município;
- iv. Propor recomendações para aprimorar a atuação do CMAS e fortalecimento da participação da sociedade civil no controle social na assistência social.

Metodologicamente, este trabalho se configura como um estudo de caso único, de caráter qualitativo e descritivo, com dados primários, coletados mediante do questionário eletrônico, e secundários, tais como documentos oficiais, leis, regimento interno e atas.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa. Inicialmente, apresenta-se, a unidade de análise e o perfil dos participantes. Em seguida, cada um dos temas específicos é explorado.

2.1 Unidade de Análise e participantes da pesquisa

O CMAS de Fortaleza foi criado pela Lei Municipal N° 7945/96 e regulamentado pelo Decreto n° 10.371/ 2000. Tem sua sede na Rua Padre Pedro de Alencar, 2230, sendo formado pela plenária, Mesa Diretora, Comissões Temáticas Permanentes e Secretaria Executiva, com 10 pessoas, entre técnicos, motorista, 02 assistentes sociais e 02 advogados. O CMAS é composto por 18 conselheiros titulares e suplentes nomeados e empossados pelo Prefeito de Fortaleza, com mandato de 02 anos, sendo permitida uma única recondução por igual período.

Dos 18 integrantes, 09 são representantes governamentais, atuantes nas políticas de Assistência Social, ficando garantida a representatividade dos níveis de proteção e complexidade, trabalho e emprego, saúde, educação, segurança alimentar e nutricional e, habitação conforme especificado a seguir: a) 02 representantes e seus suplentes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS); b) 01 representante e seu suplente da Secretaria Municipal da Saúde (SMS); c) 01 representante e seu suplente da Secretaria Municipal de Educação (SME); d) 01 representante e seu suplente da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico (SDE); e) 01 representante e seu suplente da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor); f) 01 representante titular e seu suplente da Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas (CPDrogas); g) 01 representante e seu suplente da Secretaria Municipal da Cultura de Fortaleza (Secultfor); e h) 01 representante e seu suplente das Secretarias Executivas Regionais (SERs).

Outros 9 são representantes da sociedade civil, escolhidos conforme regulamentação do CMAS e sob fiscalização do Ministério Público Estadual, com a seguinte composição: a) 03 representantes das organizações de usuários da assistência social e seus suplentes; b) 03 representantes das entidades e das organizações da assistência social e seus suplentes; e c) 03 representantes de organizações dos trabalhadores da assistência social e seus suplentes.

Quanto aos participantes, 75% são do gênero feminino. Na gestão de 2023-2025, as conselheiras representaram uma porcentagem elevada. A predominância feminina é um reflexo da realidade da profissão, mas também uma característica que contribui para o fortalecimento da assistência social como uma política pública voltada para a promoção da igualdade de gênero e o enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil.

Quanto à escolaridade, 50% têm pós-graduação; 30% têm ensino superior; 10% têm ensino médio e 10% têm ensino fundamental. A predominância de profissionais com nível superior e pós-graduação sugere um comprometimento com a política de assistência social, bem como no exercício do controle social. No entanto, 38% das pessoas com pós-graduação pertencem ao segmento de governo, enquanto os conselheiros que pertencem ao segmento não governamental representam apenas 12%. Em relação aos conselheiros com graduação completa, 27% representam o segmento organização não governamental em sua maioria formado por representantes dos profissionais que atuam na assistência social, no tocante ao segmento do governo, 6% dos conselheiros têm nível superior.

No que diz respeito aos usuários que são conselheiros e representam o segmento não governamental, 12% possuem no máximo ensino médio completo, sendo os mesmos representantes dos usuários da política de assistência social, enquanto no segmento de governo apenas 6% possuem nível médio completo. Com relação ao tipo de instituição que os conselheiros representam, 50% estão exercendo são representantes de em instituições públicas vinculadas à prefeitura de Fortaleza, e 50% representam as organizações não-governamentais.

Em relação à participação dos conselheiros nas reuniões, vê-se que 55% participam de 81 a 100% reuniões, o que representa uma boa assiduidade e apenas 15% participam de 0 a 60% das reuniões. O CMAS Fortaleza, em termos de escolaridade, está bem acima dos demais municípios, pois a média nacional dos conselheiros com pós-graduação é somente de 6,5%, enquanto com graduação 45,9%, mostrando, dessa forma, que Fortaleza possui um alto nível de formação escolar, pois 80% dos conselheiros possuem nível superior de escolaridade.

2.2 Ações fiscalizadoras do CMAS no controle social

Inicialmente, usou-se de uma análise de similitude, para identificar co-ocorrências e conexidade entre as palavras. Um ponto importante refere-se à densidade das conexões no gráfico de similitude que traz consigo luz sobre a importância, relevância e interconexão dos conceitos, ajudando a identificar temas centrais e relações significativas.

Figura 1 – Análise de Similitude das ações fiscalizados do CMAS

Além da nuvem de palavras, ressalta-se que a atuação dos conselheiros do CMAS/Fortaleza rege-se por legislações específicas que dispõem sobre as responsabilidades, direitos e deveres no exercício de suas funções, com um componente bem forte ligado aos termos “social”, “política”, “conselheiro” e “fiscalização”.

Uma dessas legislações é o regimento do CMAS de Fortaleza, que em seu artigo 42, trata dos deveres dos conselheiros, e ao longo de seus 73 artigos elenca as responsabilidades. Há também os mecanismos legais como por exemplo: LOAS, a PNAS, a NOB-SUAS, a NOB-SUAS/RH, assim como Resoluções do CNAS e CMAS Fortaleza são observadas, visto que ainda não existe uma ferramenta objetiva que possa mensurar a efetividade das fiscalizações.

Para concretizar o que foi apontado é preciso “praticar”, ampliar os debates para além do espaço do conselho, e representar os interesses da população. Existe a clara preocupação com a tecnificação das ações de fiscalização do conselho e tem gerado preocupações quanto à sua capacidade de representar efetivamente os interesses da sociedade diante do poder público.

Nas estatísticas de 2020 e 2023, foi observado que foram emitidas e catalogadas 606 resoluções associadas a legislações pertinentes às políticas públicas, no entanto, o que preocupa é que apenas 30% (211) das resoluções sinalizam para ações de fiscalização, usando o termo “fiscalização” para deferimento/indeferimento de inscrições para entidades socioassistenciais, função essa meramente normativa, e não identificado nenhuma fiscalização.

Essa situação pode comprometer a democracia participativa, limitando a efetividade das representações sociais. Constata-se casos em que as reuniões, conforme registros nas atas, mais parecem um boletim informativo no qual o relator da reunião informa sobre as pautas, os assuntos a serem deliberados sobre os recursos repassados por programas do Estado e da União, sobre programas a serem desenvolvidos, aprovação de inscrição ou não de entidades.

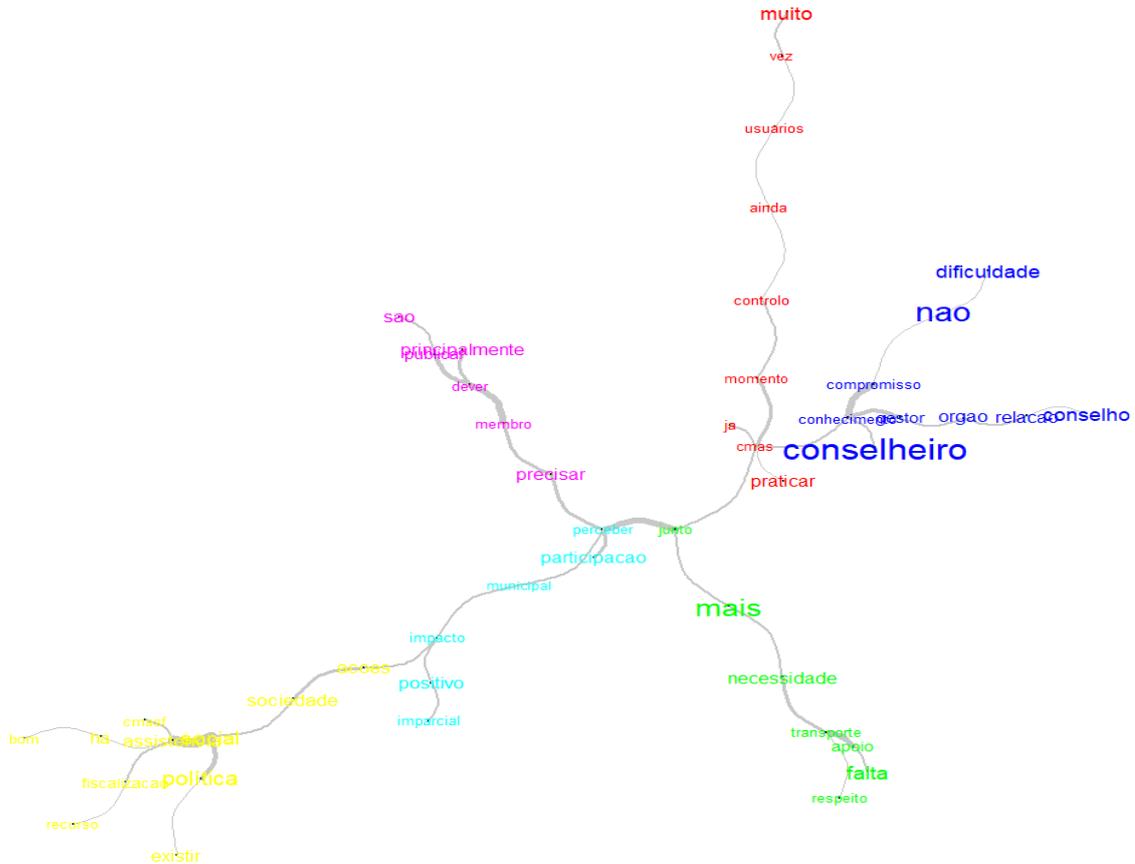
Há uma perspectiva que observa que os conselheiros simplesmente validam o que lhes é apresentado, uma vez que os conteúdos das atas analisadas para os anos de 2000 a 2023 evidenciam a falta de debate sobre os temas. Ademais, há indícios de que a orientação do governo local e dos demais atores, reforçada pelo desenho institucional do conselho, contribuem para fazer do CMAS não um espaço de debate, mas sim uma instância meramente fiscalizadora da aplicação de recursos públicos e de entidades assistenciais.

É essencial que o CMAS/ Fortaleza busque capacitar os conselheiros a promover ações de fiscalização que fortaleçam essa política. Isso deve ocorrer de maneira a atender de forma satisfatória os usuários, permitindo que eles compreendam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais disponíveis para a efetivação de seus direitos, e possibilitando ao CMAS Fortaleza realizar uma comparação entre o que foi planejado e o que foi executado em relação aos projetos, serviços e programas acordados nos principais instrumentos de planejamento, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Municipal.

2.3 Desafios apontados pelos conselheiros do CMAS

Para esclarecer os desafios com base no olhar dos conselheiros, realizou-se uma análise de similitude que revelou dificuldades que abrangem desde questões de logísticas, como a falta de veículos para deslocamento, até problemas estruturais e políticos. E de acordo com a Figura 3, os desafios enfrentados pelos conselheiros no desempenho de suas funções com implicações importantes para a compreensão do funcionamento e das necessidades do conselho.

Figura 3 – Análise de Similitude dos principais desafios do conselho



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os termos centrais são: “conselho”, “praticar”, “juntos”, “perceber”, “precisar” e “social” emerge como o núcleo da análise, sugerindo que os desafios percebidos estão enraizados na própria natureza da função do conselheiro. Esse achado sublinha a importância de se entender as dificuldades intrínsecas ao papel que esses profissionais desempenham. Ademais, existe a questão da capacitação e a conscientização dos conselheiros, ligados ao termo “conhecimento”. Além disso, a falta de recursos é uma questão recorrente que impacta diretamente na capacidade de execução das políticas sociais.

Além disso, termos como “precisar”, “não” e “dificuldade” indicam barreiras substanciais enfrentadas pelos conselheiros, possivelmente relacionadas à ausência de recursos adequados, apoio insuficiente, ou deficiências na infraestrutura disponível. Essa constatação ressalta a necessidade de intervenções estratégicas que abordem essas lacunas, permitindo que os conselheiros possam exercer suas funções de maneira mais eficaz.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) destina parte dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e estadual (IGD-E) para o financiamento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social do Programa Bolsa Família (PBF), assim sendo, os conselheiros podem cobrar da gestão municipal a aplicação desse recurso na solução para as dificuldades apontadas.

A falta de dotação orçamentária na LOA para o CMAF/ Fortaleza pode resultar na falta de autonomia para as deliberações e na garantia de um bom funcionamento, levando o conselho a negociar com o poder executivo para exercer suas atividades precípuas, dando margens à cooptação. Ressalta-se a necessidade de engajamento e responsabilidade por parte de todos os membros do conselho para alcançar os objetivos. Ainda seguindo com as análises da Figura 3, revela-se que termos como “necessidades”, “apoio” e “transporte” não apenas indicam desafios logísticos significativos que impactam o desempenho dos conselheiros, mas também ressaltam a importância de uma infraestrutura mais robusta para o cumprimento de suas responsabilidades. Essa demanda por suporte logístico eficiente se entrelaça com outro desafio crítico: a falta de planejamento integrado e a fragmentação das políticas públicas.

Essa fragmentação dificulta a implementação de uma abordagem intersetorial e transversal, essencial para o sucesso da política pública de assistência social. Embora haja um reconhecimento da importância da intersetorialidade, a ausência de articulação entre as redes e a falta de clareza sobre os papéis e competências de cada setor agravam ainda os desafios enfrentados, criando um ciclo de ineficiência que compromete a eficácia das ações.

Apesar das dificuldades, houve sinalizações para superar as barreiras para garantir o acesso efetivo aos serviços sociais e promover o bem-estar da população mais vulnerável. Há o compromisso do conselho em manter-se atualizado sobre questões relevantes e em aprimorar as habilidades de seus conselheiros para enfrentar os desafios da gestão pública.

A conciliação de agendas e deslocamentos também são desafios frequentes, enquanto a espera por políticas mais efetivas é mencionada como uma expectativa dos conselheiros. Em resumo, os desafios enfrentados pelos conselheiros abrangem uma ampla gama de questões, desde problemas logísticos e estruturais até questões políticas e de engajamento dos membros do conselho e da sociedade. Alguns conselheiros destacam a necessidade de uma maior retaguarda para o trabalho dos conselheiros e ressaltam que muitos ainda não compreendem totalmente o papel do CMAS Fortaleza e o poder do controle social na assistência social.

Torna-se relevante uma articulação entre os Conselhos de Assistência Social (CNAS, CEAS e CMAS Fortaleza) e o órgão gestor da política pública municipal, de modo que as deliberações possam conduzir ao fortalecimento do controle social. A relação entre o CMASF e os órgãos gestores pode oscilar, dependendo de fatores, como a mudança de gestores, o nível de conhecimento dos conselheiros e o cumprimento de prazos. No entanto, os conselheiros ressaltam o compromisso em contribuir para uma construção conjunta da assistência social.

Ainda, posturas de centralização nas decisões por parte dos representantes governamentais da Prefeitura só dificultam a efetivação do controle social. Os interesses majoritários devem ser os que se relacionam com direitos sociais dos cidadãos, portanto, as relações que permeiam o CMAS Fortaleza e os órgão gestor da política pública precisam ser transparentes. Além disso, interferências políticas e a falta de receptividade por parte dos gestores, públicos e privados dificultam a realização das atividades do conselho e a ausência, bem como o descompromisso de alguns conselheiros são apontados como problemas.

Em relação ao processo eleitoral para escolha dos representantes do CMAS Fortaleza, este é regulamentado pelo art. 6º e 33º do Regimento Interno do CMAS/Fortaleza e atribui ao Conselho o dever de normatizar o Processo Eleitoral, mediante Resolução, sendo que para o pleito 2023 a 2025, foi regulamentado pela resolução nº 89/2023, que instituiu a comissão a Comissão Eleitoral, subdivida em Subcomissões de Habilitação e Recursal.

A condição de representante de usuários deverá ser comprovada mediante Ata de Eleição, ocorrida em assembleia específica para o determinado fim, a se realizar por meio de mobilização junto aos equipamentos socioassistenciais públicos ou entidades/organizações da rede socioassistencial privada deste município, devidamente acompanhada pelo CMAS/Fortaleza, sendo os representantes da sociedade civil eleitos em assembleias gerais, especialmente convocadas para esse fim, pelo CMAS/Fortaleza ou a quem este designar, apresentando a formalização da defesa de suas propostas, de acordo com as normas, garantidas a representatividade efetiva, a transparência e a participação democrática.

No que tange ao processo de escolha dos conselheiros representantes do Poder Público, esses serão de escolha do chefe do Poder Executivo, considerando o conhecimento, o compromisso e a disponibilidade do representante com a Política da Assistência Social sem a necessidade de um processo eleitoral. Em suma, as interferências políticas representam um grande desafio para o CMAS exercer seu papel de controle social da política de assistência social, sendo basilar que o conselho mantenha sua autonomia e composição paritária.

Os conselheiros buscam contribuir para o aprimoramento dos serviços sociais do município, destacando que sua atuação é pautada pela construção e não pela crítica destrutiva. Eles reconhecem a importância de um olhar neutro e técnico para identificar as necessidades e propor melhorias nos serviços. Destacam a importância de promover uma participação ativa e qualificada do CMAS Fortaleza. A falta de conhecimento pode configurar como uma dificuldade na execução das funções de conselheiro. Sem o conhecimento sobre a política de assistência social e de sua função como conselheiro(a), a participação acaba sendo figurativa.

Essas análises destacam a importância do CMAS/Fortaleza como um órgão fundamental na formulação, fiscalização e efetivação das políticas de assistência social em Fortaleza. Há uma necessidade de esclarecimento sobre o papel consultivo e deliberativo do CMAS/Fortaleza enquanto instância de controle social. A participação dos conselheiros é essencial para garantir a efetivação dos direitos dos usuários da assistência social, por meio do monitoramento, controle e fiscalização das políticas públicas. É basilar que os conselheiros estejam capacitados e engajados no controle social, desde a apropriação das resoluções e normativos e a deliberação nas plenárias para assegurar a qualidade e a transparência na gestão.

As instâncias de controle social vêm enfrentando muitos desafios e fragilidades em sua atuação e o CMAS Fortaleza também se insere nesse contexto. Sugere-se que o referido conselho tem uma grande possibilidade de ser protagonista no processo de garantia e fortalecimento da Política de Assistência Social, deliberando sobre a mesma, desaprovando documentos que estejam confusos, incoerentes com a execução da Política, articulando outros espaços de construção, de denúncia, de irregularidades com a Política, bem como a criação de Ouvidoria própria para receber denúncias dos usuários da política de assistência.

Com tudo isso, acredita-se no espaço dos Conselhos. De modo que se sabe que há desafios a serem superados para que haja uma política pública de fato, para que a interlocução entre governo e sociedade seja aprofundada não no nível da formação de consensos, mas com a perspectiva de construção de direitos de cidadania. Em suma, as falas dos conselheiros destacam uma série de desafios que requerem soluções estruturais, capacitação, logísticas e políticas para garantir a efetividade do trabalho desenvolvido pelo conselho.

O CMAS Fortaleza poderá incluir em seu planejamento estratégico o incentivo e a inovação nas políticas socioassistenciais. Isso inclui a implementação de novas estratégias e

MÊS	ANO 1	ANO 2
OUTUBRO	Acompanhar votação no poder legislativo e democratizar discussão de emendas para a política	Acompanhar votação no poder legislativo e democratizar discussão de emendas
NOVEMBRO	Acompanhar votação no poder legislativo e democratizar discussão de emendas para a política	Acompanhar votação no poder legislativo e democratizar discussão de emendas

Fonte: Dados da Pesquisa (2024).

O CMAS de Fortaleza é o órgão responsável pela análise e deliberação das demandas que utilizam o FMAS. A Tabela 2 apresenta a execução orçamentária do FMAS para o período de 2020 a 2023 de acordo com a referida LOA do município de Fortaleza.

Tabela 2 – Execução orçamentária da FMAS – 2020 a 2023

VALOR		2020	2021	2022	2023
ORÇADO	Recursos Federal	34.008.641,00	45.549.627,00	55.290.634,00	35.234.002,10
	Recursos Estadual	4.093.883,00	1.874.971,00	4.663.729,00	1.849.500,00
	Recursos Municipal	11.955.414,00	17.826.462,00	110.722.258,00	137.944.669,90
	Total Geral	50.057.938,00	65.251.060,00	170.676.621,00	175.028.172,00
AUTORIZADO	Recursos Federal	42.795.378,44	48.634.809,46	18.390.913,43	53.624.915,53
	Recursos Estadual	2.394.347,04	2.910.568,15	1.752.000,00	3.601.500,00
	Recursos Municipal	43.313.043,52	48.844.980,39	94.354.286,57	22.432.458,47
	Total Geral	88.502.769,00	100.390.358,00	114.497.200,00	79.658.874,00
EMPENHADO	Recursos Federal	39.582.210,87	22.812.436,23	16.981.068,76	30.594.981,62
	Recursos Estadual	2.394.347,04	2.910.568,15	1.171.717,59	2.472.453,05
	Recursos Municipal	23.239.191,58	45.514.262,16	39.494.325,14	40.334.617,74
	Total Geral	65.215.749,49	71.237.266,54	57.647.111,49	73.402.052,41
LIQUIDADO	Recursos Federal	36.281.208,71	22.203.750,33	16.692.764,58	28.579.112,96
	Recursos Estadual	2.153.840,89	2.903.637,78	1.171.717,59	2.120.439,54
	Recursos Municipal	22.847.110,87	43.274.557,94	36.948.694,36	37.900.783,70
	Total Geral	61.282.160,47	68.381.946,05	54.813.176,53	68.600.336,20
PAGO	Recursos Federal	36.138.722,93	21.740.592,61	15.256.494,99	28.491.840,91
	Recursos Estadual	2.153.840,89	2.898.837,08	1.171.717,59	2.111.787,30
	Recursos Municipal	22.724.327,21	42.731.877,96	35.651.372,91	35.680.202,07
	Total Geral	61.016.891,03	67.371.307,65	52.079.585,49	66.283.830,28
Execução orçamentária		121,9%	103,2%	30,5%	37,9%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Há um aumento dos valores orçados e autorizados pela LOA no decorrer do período analisado, no entanto, em relação aos valores empenhados, liquidados e pagos, estes, não acompanham essa evolução. Observa-se, ainda, um aporte maior de recurso federal para o exercício financeiro do ano de 2020, na ordem de R\$11.395.310,00, em decorrência da Portaria Nº 369/2020, que repassou ao município de Fortaleza recursos extras em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), o montante de recursos destinados a execução dos serviços e programas para o ano de 2020 foi de R\$ 29.511.477,44.

Com relação aos outros anos (2021, 2022 e 2023), as transferências dos recursos aconteceram conforme o que está pactuado para os serviços e programas no sistema de Gestão do SUAS, importante destacar que o FNAS analisa os saldos de contas que deverão ser reprogramados para o exercício seguinte no controle das futuras parcelas a serem repassadas.

A cidade de Fortaleza, conforme dados do Ministério de Desenvolvimento Social, de 2020 a 2023, no tocante aos repasses financeiros fundo-a-fundo, recebeu o montante de R\$ 110.993.806,18, sendo a quarta capital do país a receber mais recursos destinados à assistência social, ficando atrás apenas da cidade de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Da análise da referida tabela, a execução orçamentária foi calculada entre os valores pagos e os valores orçados para cada categoria de recursos e ano. Essa proporção indica a porcentagem do orçamento que foi efetivamente utilizada. Observa-se uma tendência

decrecente na proporção pagos/orçados para os recursos alocados no FMAS entre 2020 e 2023. Em 2020, 121,9% do orçamento foi utilizado, enquanto em 2023 esse valor caiu para 37,9%. o que torna premente o debate sobre o controle pelo CMAS Fortaleza sobre esses gastos e quais as prioridades da sociedade em relação à política pública municipal.

Ao passo que, da análise dos dados relativos aos recursos do cofinanciamento estadual, percebe-se um resultado deficitário tendo em vista que a proporção pagos/orçados para os recursos estaduais apresenta variações significativas entre os anos, com picos em 2021 (67,4%) e 2023 (60,1%) e quedas em 2020 (47,9%) e 2022 (44,7%). Aponta-se, também, para possível instabilidade que pode estar relacionada à disponibilidade de recursos no estado, à articulação política entre os governos municipal e estadual ou a priorização de outros projetos pelo governo estadual, ainda que a proporção pagos/orçados para os recursos municipais se mantinha em um nível elevado ao longo dos anos, com média de 92,5% entre 2020 e 2023.

A tabela revela total de recursos alocados no fundo Municipal e o saldo de recursos reprogramados por cada ano. Importante destacar que a distribuição dos recursos para a assistência social em Fortaleza é proveniente de quatro fontes de recursos (Federal, Estadual, Municipal e Convênios) e que as análises consideram os valores orçados, autorizados, empenhado e liquidado, tendo esta análise o objetivo de observar a evolução da execução orçamentária dos exercícios dos recursos alocados no FMAS. Desta maneira, no processo de deliberação e fiscalização das políticas sociais, os conselheiros enfatizam o papel do conselho na promoção do debate e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Sendo o CMAS Fortaleza o órgão responsável por definir as prioridades e garantir o uso adequado dos recursos, destaca-se a importância do diálogo e da participação ativa dos conselheiros na definição das prioridades e na fiscalização das políticas sociais. Existe uma Comissão estabelecida pelo CMAS para apreciar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada ao Poder Legislativo, bem como acompanhar e aprovar a execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência. Quanto aos saldos de reprogramação financeira dos recursos alocados no FMAS, apresenta-se a Tabela 3, com dados de 2020 a 2022.

Tabela 3 – Saldos de reprogramação dos FMAS-2020 a 2022

CAPITAIS	2020	2021	2022	Total para o período em análise
Aracaju	7.130.854,82	3.054.481,66	2.312.821,04	12.498.157,52
Belém	9.880.923,64	7.440.528,09	3.530.719,66	20.852.171,39
Belo Horizonte	22.390.800,86	15.083.102,11	16.128.437,32	53.602.340,29
Boa Vista	5.050.638,82	4.225.537,10	4.773.774,86	14.049.950,78
Campo Grande	9.439.636,49	7.310.506,40	8.653.552,49	25.403.695,38
Cuiabá	7.458.828,25	3.986.568,42	4.919.130,78	16.364.527,45
Curitiba	15.094.642,29	9.734.682,05	10.594.580,01	35.423.904,35
Florianópolis	10.359.324,81	8.996.882,00	7.679.790,17	27.035.996,98
Fortaleza	16.298.593,66	7.641.949,11	11.074.467,40	35.015.010,17
Goiânia	15.828.587,87	12.342.609,28	20.770.096,31	48.941.293,46
João Pessoa	15.096.760,45	2.525.254,86	2.798.996,47	20.421.011,78
Macapá	15.724.672,39	6.645.949,98	5.130.850,74	27.501.473,11
Maceió	12.426.161,60	12.492.311,40	17.631.514,83	42.549.987,83
Manaus	27.629.209,08	23.473.545,22	24.445.774,14	75.548.528,44
Natal	8.966.120,27	4.352.642,38	8.560.566,59	21.879.329,24
Palmas	3.457.339,78	3.281.003,35	2.424.534,16	9.162.877,29
Porto Alegre	19.567.730,15	8.628.290,28	4.670.899,03	32.866.919,46
Porto Velho	9.048.263,16	7.687.379,58	6.974.063,95	23.709.706,69
Recife	7.447.351,38	6.065.784,52	6.315.187,34	19.828.323,24

CAPITAIS	2020	2021	2022	Total para o período em análise
Rio Branco	1.648.143,19	1.034.342,42	1.911.540,05	4.594.025,66
Rio de Janeiro	22.502.200,83	14.539.447,82	30.550.616,58	67.592.265,23
Salvador	37.786.853,85	27.675.103,58	34.237.562,55	99.699.519,98
São Luís	5.329.907,22	1.752.731,65	7.622.265,95	14.704.904,82
São Paulo	49.448.593,77	26.049.900,89	28.342.142,66	103.840.637,32
Teresina	5.445.651,72	2.835.265,33	2.695.888,46	10.976.805,51
Vitória	5.076.306,91	4.797.272,88	4.957.644,36	14.831.224,15

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

É solicitado ao gestor uma apresentação ao CMAS em um documento com a comparação dos valores, o que foi gasto e o saldo para análise e avaliação. O CMAS deve emitir parecer formal e favorável à reprogramação. Com base na Tabela 3, observa-se um alto saldo de reprogramação FMAS, totalizando um montante de R\$ 35 milhões, o que equivale a um percentual de 26% em relação ao montante recebido no período. Esse dado gera preocupação, pois indica que os recursos socioassistenciais municipais não estão sendo totalmente utilizados.

A ocorrência de uma alta taxa de execução com recursos do tesouro municipal indica que o município de Fortaleza é o maior financiador da política de assistência social no tocante à aplicação na política pública, sendo um ponto de alerta para o CMAS Fortaleza, tendo em vista que o saldo de recursos que são reprogramados do governo federal é alto e caberá por parte do conselho uma análise mais detalhada dos resultados versus o orçamento alocado por tipo de financiamento. Os instrumentos de planejamento público como PPA, LDO e LOA são instrumentos consultivos e servem de bússola para a construção desses indicadores. A célula de gestão do FMAS apresenta constantemente todos os saldos em conta ao CMAS/ Fortaleza.

Evidencia-se o compromisso em garantir que todas as informações financeiras sejam transparentemente disponibilizadas para análise e deliberação. Os conselheiros destacam o processo de fiscalização da Reprogramação de Saldo, que envolve a apresentação de planos de ação e demonstrativos financeiros. Há uma normatização dos saldos por exigência legal, por isso é imprescindível fazer uma análise sobre a situação. O CMAS Fortaleza deve identificar os fatores que levam ao acúmulo de recursos parados nas contas-correntes de modo a colaborar com o gestor municipal na definição de estratégias que evitem isto. Deve, ainda, investir em educação continuada e utilizar ferramentas digitais, de forma que os gestores e o conselho acessem as informações de forma em tempo real. Deve disponibilizar planilhas digitais e criar um módulo no SUAS Web para registro e aprovação da reprogramação pelo CMAS.

A gestão do FMAS está a cargo do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, no caso, a SDHDS. Portanto, é de responsabilidade do gestor público municipal da assistência social gerir o FMAS e prestar contas à sociedade e as instâncias de controle social, dentre elas, o CMAS Fortaleza. Esse processo é fundamental para garantir a transparência e o uso adequado dos recursos destinados à política de assistência social, bem como demonstrar os resultados alcançados.

A prestação de contas do cofinanciamento federal dos serviços continuados de Assistência Social, é apresentada por meio do preenchimento do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro do SUAS e dentre as inúmeras atribuições do CMAS Fortaleza está a de receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas. As contas, ações, saldos, orçamentos e empenhos são sempre apresentados ao CMAS pela gerente da CEFMAS, sendo solicitada agora uma apresentação mais objetiva.

Ao mesmo tempo, os termos "gerenciamento", "FMAS", "colegiado", "publicar" e "não" refletem desafios, sugerindo barreiras relacionadas à falta de recursos e de suporte institucional. Além disso, a presença de termos como "reunião", "oficiar" e "ministério" destacam a importância da colaboração entre diferentes esferas de governo e da participação ativa dos conselheiros na formulação e implementação de políticas. Esses achados ajudam a entender as dinâmicas do Conselho e as interações necessárias para superar os desafios.

A própria questão da publicidade das prestações de contas no Diário Oficial e em outros meios para garantir a transparência e o acesso da sociedade civil às informações evidencia o compromisso do conselho em garantir que a gestão responsável dos recursos.

Por fim, os conselheiros mencionam a importância da participação nas reuniões para aprovação das prestações de contas e nos esclarecimentos trazidos pelo órgão gestor, no entanto, não restou claro se os conselheiros tem conhecimento do Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro aprovado pelo FNAS e dos Formulário dos gastos juntamente com as cópias dos documentos comprobatórios, se analisa e confronta as informações prestadas e ao final, delibera pela aprovação/reprovação ou aprovação parcial da prestação de contas.

2.5 Recomendações para aprimorar a atuação do CMAS

Para fortalecer a participação social, diversas recomendações podem ser adotadas dentre as quais destaca-se o fortalecimento das instâncias de participação através do CMAS Fortaleza, das audiências públicas e as conferências municipais para garantir que a população tenha voz ativa na formulação e controle das políticas públicas.

A prefeitura de Fortaleza, através da SDHDS, deve assegurar maior participação dos usuários dos equipamentos de assistência social, medindo sua satisfação, para aprimorar os instrumentos de planejamento, como PPA e PMAS, para estabelecer relação entre objetivos, ações, indicadores e metas e garantir, ainda, o acesso a informações através de sistemas como o SUASWeb, permitindo que os conselheiros monitorem a execução dos recursos do cofinanciamento federal e a prestação de contas das entidades que recebem esses recursos.

Como sugestão de práticas inovadoras no processo de prestação de contas, sugere-se que o conselho acompanhe regularmente a execução orçamentária e financeira do FMAS, monitorando se os recursos estão sendo aplicados conforme o plano municipal aprovado, verificar se o gestor está comprovando a existência de recursos próprios do tesouro municipal.

É essencial conhecer o Demonstrativo Sintético Anual de prestação de contas, de forma que se possa verificar se as metas do Plano de Ação foram cumpridas. Também é relevante a realização de reuniões periódicas e a contratação de um profissional com conhecimento em processos e normas de prestação de contas para validar os encaminhamentos da comissão responsável pelo gerenciamento do FMAS e a construção de uma nova agenda para o CMAS que envolva a articulação entre os conselhos nacionais e estaduais, promovendo ações que garantam a universalização dos direitos sociais e a dignidade dos cidadãos.

Destacam-se as boas práticas e experiências exitosas apontadas pelos conselheiros. Sugere-se que criem mecanismos de comunicação para que a sociedade civil possa acompanhar a implementação das políticas públicas, garantindo uma gestão pública mais transparente, democrática e responsiva às demandas da sociedade, se utilizem de diferentes canais de comunicação, incluindo mídias sociais e meios de comunicação locais, para alcançar usuários, conselheiros e o público em geral.

Destaca-se a relevância da criação de conselhos gestores locais nos equipamentos da assistência social e a revisão na composição do CMAS, visando maior representação dos usuários. O conselho precisa de investimento para aquisição de veículos para visitas aos equipamentos com maior frequência, pois as visitas foram apontadas pelos conselheiros como umas das ferramentas importantes no exercício da fiscalização e na contratação de pessoal. Para isso acontecer, é importante que sejam asseguradas a infraestrutura e a logística indispensável ao seu funcionamento e que sejam garantidas as condições políticas para o desenvolvimento do trabalho dos conselheiros de forma crítica e autônoma em relação ao gestor.

A capacitação de conselheiros e gestores também é um aspecto importante para fortalecer a atuação da política de assistência social. Essas recomendações visam não apenas aumentar a participação da sociedade, mas também garantir que essa participação seja efetiva e impacte positivamente as decisões governamentais.

3 CONCLUSÃO

No município de Fortaleza, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) desempenha um papel fundamental na fiscalização, monitoramento e implementação das políticas públicas de assistência social, assegurando a participação da sociedade civil e a transparência na gestão dos recursos destinados a essa área.

Este estudo de caso buscou analisar as contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social no exercício do controle social da política pública de assistência social no município de Fortaleza, investigando as ações fiscalizadoras do conselho, os desafios enfrentados pelos conselheiros, a alocação de recursos públicos e propondo recomendações para aprimorar sua atuação.

Diante disso, percebe-se na pesquisa a assiduidade e participação dos conselheiros, de maneira que buscam honrar os compromissos assumidos, como visitas as entidades e aos equipamentos municipais como ferramenta de fiscalização para monitorar a execução dos serviços e verificar as condições oferecidas aos usuários; participação nas comissões para entender e garantir que as ações fiscalizadoras atendam o que preconiza legislações específicas, como a LOAS e resoluções do CEAS, CNAS e CMAS/Fortaleza, estas basilares para o desempenho do Controle Social.

Fomentar o conhecimento dos conselheiros é potencializar o Conselho para ampliar a qualidade da política pública de assistência social aos usuários que dela necessitam, sendo esse um dos principais desafios apontados nessa pesquisa, bem como a falta de veículos, falta de compromisso dos conselheiros e limites estruturais. Outro desafio significativo observado é a falta de conhecimento na gestão dos recursos destinados à assistência social.

A capacitação deve ser uma preocupação tanto para o conselho como também para a SDHDS, visto que conselheiros não capacitados podem se tornar alvos fáceis para a cooptação e dessa forma, ficam limitados à atuação no controle social. Contudo, as ações do Controle Social necessitam de uma maior visibilidade para a sociedade, tendo em vista a relevância pública do papel do conselheiro, para a compreensão do protagonismo do conselheiro.

O conhecimento do orçamento público representa o grande desafio, uma vez que a leitura adequada da peça pública contribuiria para uma melhor utilização ou distribuição dos recursos públicos. Da análise dos dados da execução orçamentária para os anos de 2020 a 2023, identifica-se descompassos entre os valores orçados e os valores pagos, fornecendo insights

valiosos para que a comissão de gerenciamento do FMAS possa fazer uma análise mais técnica sobre a gestão dos recursos públicos, pois há larga distância entre o planejado e o efetivamente pago, não havendo por parte dos conselheiros nenhum questionamento acerca desse achado.

Dessa forma, compreendeu-se que o papel do controle social exercido pelo CMAS Fortaleza na execução da política pública municipal de assistência social está em consonância com os normativos que regulam a política pública de assistência social na amplitude do contexto econômico, social e político em que estão inseridos.

O CMAS/Fortaleza, enquanto canal institucionalizado de participação, pode reconfigurar as relações entre a SDHDS e a sociedade, estabelecendo uma modalidade de controle público sobre as ações governamentais, promovendo uma "corresponsabilização" quanto ao desenho, monitoramento e avaliação da política pública municipal. Portanto, o conselho se insere fundamentalmente na área de governança democrática.

O uso de ferramentas digitais deve ser implementado por meio de parcerias com a sociedade civil organizada para garantir o acesso transparente e em tempo real às informações. A transparência é destacada como essencial, com a necessidade de publicações no Diário Oficial e outros meios. Além disso, a participação ativa dos conselheiros nas reuniões de fiscalização e aprovação das contas é crucial, embora seja necessário aprimorar a clareza e a compreensão dos demonstrativos financeiros e documentos comprobatórios apresentados. Assim, verifica-se que há muito para avançar.

Percebe-se que há limites que precisam ser superados, de forma que a política de assistência social faça parte de um espaço público para discussões e proposições envolvendo a gestão municipal, os conselheiros e os usuários para que todos possam compreender a execução administrativa, normativa, orçamentária, financeira e as prestações de contas para que se tenha um resultado positivo e processo decisório com efetividade para as milhares de famílias vulneráveis, e que façam valer seus direitos de forma que fortaleça significativamente o controle social e a eficiência da gestão da política de assistência social em Fortaleza.