



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Assistência Social, Desenvolvimento Territorial e Controle Social: reflexões a partir da experiência do município de Itaguaí-RJ¹

Priscila Ribeiro Lima

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – e-mail: prisrl@hotmail.com

Diná Andrade Lima Ramos

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – e-mail: dinalr@ufrjr.br

Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. O artigo busca analisar qualitativamente a força e a efetividade da participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local. Parte-se do pressuposto que o CMAS/Itaguaí-RJ é arranjo institucional de controle social com prerrogativas de planejar, deliberar e fiscalizar a política pública. Este objetivo se insere no contexto do desenvolvimento territorial, uma vez que a territorialidade é um conceito estratégico na assistência social, tanto pela perspectiva de valorização da participação social quanto pelo reconhecimento das diversidades territoriais como elemento chave no processo de planejamento, deliberação e execução de políticas públicas. Os resultados preliminares da pesquisa sugerem: i) forte centralização das pautas e decisões no poder público e ii) um papel proforma do conselho, relegando a participação social a segundo plano e iii) que a ineficiência do conselho para cuidar das carestias sociais, pode advir da pouca força das lideranças sociais no processo decisório.

Palavras-chave. Assistência Social; Desenvolvimento Territorial; Controle Social.

Social Assistance, Territorial Development and Social Control: reflections from the experience of the municipality of Itaguaí-RJ

Abstract. *The article seeks to qualitatively analyze the strength and effectiveness of social participation in the Municipal Council of Social Assistance (CMAS/Itaguaí-RJ), exercising social control in the process of directing the local social assistance policy. It is assumed that the CMAS/Itaguaí-RJ is an institutional arrangement of social control with prerogatives to plan, deliberate and supervise public policy. This objective is part of the context of territorial development, since territoriality is a strategic concept in social assistance, both through the perspective of valuing social participation and by the recognition of territorial diversities as a key*

¹ A divulgação da pesquisa no XX ENANPUR recebeu apoio financeiro do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

element in the process of planning, deliberation and execution of public policies. The preliminary results of the research suggest: i) strong centralization of agendas and decisions in the public power and ii) a proforma role of the council, relegating social participation in the background and iii) that the inefficiency of the council to take care of social needs, may result from the little strength of social leaders in the decision-making process.

Keywords. Social assistance; Territorial Development; Social Control.

Asistencia Social, Desarrollo Territorial y Control Social: reflexiones desde la experiencia del municipio de Itaguaí-RJ

Resumen. El artículo busca analizar cualitativamente la fuerza y efectividad de la participación social en el Consejo Municipal de Asistencia Social (CMAS/Itaguaí-RJ), ejerciendo el control social en el proceso de dirección de la política local de asistencia social. Se asume que el CMAS/Itaguaí-RJ es un arreglo institucional de control social con prerrogativas para planificar, deliberar y supervisar las políticas públicas. Este objetivo se enmarca en el contexto del desarrollo territorial, ya que la territorialidad es un concepto estratégico en la asistencia social, tanto a través de la perspectiva de la valoración de la participación social como por el reconocimiento de las diversidades territoriales como un elemento clave en el proceso de planificación, deliberación y ejecución de las políticas públicas. Los resultados preliminares de la investigación sugieren: i) una fuerte centralización de agendas y decisiones en el poder público y ii) un papel proforma del consejo, relegando la participación social a un segundo plano y iii) que la ineficiencia del consejo para atender las necesidades sociales, puede resultar de la poca fuerza de los líderes sociales en el proceso de toma de decisiones.

Palabras clave. Asistencia social; Desarrollo Territorial; Control Social.

1. Introdução

Este artigo é fruto de pesquisa de mestrado que busca analisar qualitativamente a força e a efetividade da participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local. O estudo considera o conselho como elemento de controle social, espaço privilegiado de participação social, com potencial de direcionar as políticas públicas de acordo com as demandas da população.

Nesse sentido, os conselhos são instrumentos que dão concretude à participação social na Política de Assistência Social. Eles estão legalmente previstos nas três instâncias federativas, sob diferentes desenhos políticos. Sua função precípua é promover descentralização do poder de Estado, delegando à sociedade civil parte do controle sobre as decisões da política pública, aqui chamado de controle social. Em adição, prevê a ação da sociedade nas decisões políticas como um caminho para o aprimoramento das ações, a partir das necessidades da população (LOAS, 1993).

Os conselhos de assistência social possuem como prerrogativas: aprovar a política de assistência social, regular a prestação de serviços públicos e privados de assistência social, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, convocar ordinariamente a conferência de assistência social e aprovar e fiscalizar os recursos financeiros da política de assistência social (LOAS, 1993).

A política de assistência social, por sua vez, possui como objetivos: i) a proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; ii) a vigilância socioassistencial, cujo foco é a análise territorial da capacidade protetiva das famílias, bem como a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimização e danos e; iii) a defesa de direitos, no

escopo do conjunto das provisões socioassistenciais. Esses objetivos integram a meta de enfrentamento da pobreza, por meio da garantia dos mínimos sociais, provimento de condições para atendimento de contingências sociais e promoção da universalização dos direitos sociais (LOAS,1993).

No que tange ao município de Itaguaí-RJ, no ano de 2021, havia 136.547 habitantes (IBGE,2021). No mesmo ano, 41.314 estavam inseridas no Cadastro Único (CadÚnico) que é a base de dados que registra famílias de baixa rendaⁱ e é utilizado como critério para acesso a diversos programas previstos na assistência social, como os de transferência de renda. O que significa 30% do total de munícipes com alguma demanda em relação a assistência social. Além disso, a análise dos dados do CadÚnico indicam que 17% (24.311), encontravam-se em situação de extrema pobreza, 5% (6.636) em situação de pobreza e 5% (6.496) em situação de baixa renda (SAGI, 2021).

Os dados supramencionados demonstram uma alta demanda de acesso a programas de amparo social e serviços da política de assistência social da população itaguaiense. Por outro lado, identifica-se as seguintes fragilidades da política local: i) ausência de Lei municipal de assistência social; ii) número deficitário de recursos humanos; iii) parca execução de recursos de cofinanciamento federal, iv) estruturas públicas em desconformidade com as orientações técnicas.

Temos, então, uma alta demanda de inserção em programas sociais e serviços da política de assistência social e, contraditoriamente, um cenário de fragilização das condições de trabalho e, concomitantemente, precarização dos serviços ofertados.

A fragilização das condições de trabalho e a precarização dos serviços ofertados vêm sendo informados à gestão e ao CMAS/Itaguaí-RJ, órgão responsável por planejar, deliberar e fiscalizar a execução dos programas e serviços e os recursos no âmbito da política de assistência social. Mas, observa-se como uma estratégia sutil de esvaziamento do poder decisório desse órgão que, tais documentos, muitas vezes, sequer entram na pauta de discussão do Colegiado. No máximo, como observado na análise documental do CMAS/Itaguaí-RJ, entram como informe, que contempla os ofícios recebidos.

Adiciona-se ao processo de desestruturação da política de assistência social, a restrição, em âmbito nacional, de recursos destinados ao financiamento da política. Tudo isto, impõe desafios aos arranjos institucionais com participação social, no que tange aos instrumentos de controle social. Ou seja, na efetividade do seu exercício.

Face à premissa do potencial do conselho como órgão de controle social, no sentido de contribuir com a política pública e ao desenvolvimento territorial, o estudo busca analisar o capital da participação social no CMAS/Itaguaí-RJ no processo de direcionamento da política de assistência social local.

2. Metodologia

O artigo é fruto de pesquisa de mestrado de caráter qualitativa, conforme já mencionado. Pretende-se a força e a efetividade da participação social no

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A revisão bibliográfica favorece o movimento das ideias e oferece a possibilidade de identificar informações factuais e interpretativas. A análise documental do CMAS/Itaguaí-RJ, visa identificar a efetividade da participação social na elaboração, deliberação e fiscalização da política de assistência social local.

Para fins desse artigo, foram analisadas as pautas e atas, de janeiro a outubro de 2021, determinados pelas limitações de tempo e de disponibilidade das informações.

Além disso, a observação participante de uma das autoras, possibilita a organização de um conjunto de informações, metodologicamente documentadas e analisadas, sob uma perspectiva privilegiada.

O estudo utilizou um processo de análise e triangulação de métodos de pesquisa, onde ocorreu o cruzamento de dados coletados e a articulação de variados pontos de vista na coleta de dados (MINAYO, 2010), diluindo qualquer possível viés na análise das autoras. Para o tratamento das informações colhidas, foi empregado o método de análise de conteúdo.

3. A Política de Assistência Social

A Política de Assistência Social passa a integrar o tripé da Seguridade Social a partir das formulações da CF 88. Contudo, sua regulamentação ocorreu posteriormente, a partir de vários dispositivos legais, como: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Política Nacional de Assistência Social e as normas regulamentadoras.

Entre outras coisas, a assistência social, prevê, a garantia dos mínimos sociais. Seus objetivos são: i) a proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; ii) a vigilância socioassistencial, cujo foco é a análise territorial da capacidade protetiva das famílias, bem como a ocorrência de vulnerabilidades, ameaças, vitimização e danos e; iii) a defesa de direitos, no escopo do conjunto das provisões socioassistenciais (LOAS,1993).

Para consecução desses objetivos, a assistência social é organizada por níveis de proteção social, no caso, a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). Sendo que a PSE se subdivide em PSE de média complexidade e PSE de alta complexidade.

A proteção social básica possui como objetivo a promoção de direitos sociais, no sentido de prevenir a violação de direitos. Tem como principais programas e serviços: o Programa Bolsa Família (PBF), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de vínculos (SCFV) que são executados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Já a proteção social especial busca restabelecer os direitos violados e executa os programas e serviços nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop) e unidades de acolhimento institucional e familiar.

A partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) instituída no ano de 2004, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabelecido no ano de 2005 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) também do ano de 2005, a assistência social tem a territorialidade como conceito estratégico. Tais legislações e norma reconhecem as diversidades territoriais no processo de organização do Política de Assistência Social ao destacar o território como base de organização do sistema, o qual deve privilegiar a lógica de proximidade do cidadão e a constituição de serviços nos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população (BRASIL, 2005, p.43).

A partir dessa lógica de proximidade com o cidadão e constituição dos serviços nos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais é que se apoia a configuração do sistema de PSB e a orientação de seus serviços, conforme indicadores sociais do território de abrangência e demandas particulares. Dessa forma, a política prevê que as potencialidades e fragilidades do território sejam foco do serviço.

A definição de território na política de assistência social, assim como já vem sendo debatida em outras áreas de conhecimento, não se restringe ao espaço geográfico, mas incorpora as relações sociais e de poder e pressupõe a heterogeneidade e a desigualdade sócio territorial presente no Brasil, ao sinalizar a necessidade de “identificação de problemas concretos, das potencialidades e das soluções, a partir dos recortes territoriais” (BRASIL, 2004).

A pluralidade na representação nos espaços de controle social, como o conselho, então, pode ser considerado um fator de abrangência das diversidades e especificidades regionais em relação as demandas de atuação da política de assistência social. Ou seja, uma participação plural impactaria, inclusive, a pauta das reuniões, de modo que reflitam a realidade social, como o caso das condições de trabalho, e, a precariedade das estruturas públicas, que são essenciais para oferta de um serviço de assistência social qualificado à população.

4. Controle Social na Política de Assistência Social e a perspectiva do Desenvolvimento Territorial

A articulação entre controle social, política de assistência social e desenvolvimento territorial toma como pressuposto a importância da participação social, no processo de “direcionamento” de políticas públicas.

A assistência social é compreendida como política pública, parte do tripé da seguridade social, conquista da classe trabalhadora e ao mesmo tempo concessão do Estado, dentro da lógica de consolidação e expansão do modo de produção capitalista e da necessidade de manter e reproduzir a força de trabalho e a coesão social. Nesse viés de discussão, as políticas públicas também são abordadas como medidas do Estado em atenção às demandas sociais, as quais são reivindicadas por grupos e/ou movimentos sociais.

No que tange a formulação de políticas públicas, Capella (2018) nos aponta alguns aspectos interessantes, no caso, sobre como uma demanda entra na agenda política em detrimento de outra. Para esta autora, entre outros elementos, o reconhecimento de um “problema” pela comunidade política e/ou a entrada de uma determinada questão na agenda política se relaciona com a

visibilidade da questão, ou seja, com a capacidade de socialização do conflito, bem como com o nível de mobilização de indivíduos engajados e com a amplitude do envolvimento da população em geral.

Nesse sentido, a construção de políticas públicas envolve a definição de problemas que, por sua vez, são escolhas realizadas por grupos sociais no meio de diversas questões que circundam a arena pública e perpassam os interesses em jogo no contexto histórico (Capella, 2018). Nesse ponto, salienta-se a articulação com o objeto de estudo, o qual explicita que as pautas discutidas no CMAS/Itaguaí são indicadas pelos membros do conselho, no caso, de representantes governamentais e não governamentais, sendo estes, parte da sociedade civil organizada. Sendo que não necessariamente refletem o conjunto de demandas prioritárias da população em geral.

Então, a partir do entendimento de que apenas parte das inúmeras consequências das desigualdades sociais oriundas das contradições do sistema capitalista de produção – fome, desemprego, ausência de habitação e etc – tornam-se alvo de políticas públicas é que se coloca o interesse do estudo, no sentido de analisar a força e a efetividade da participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local.

Notadamente, a política pública de assistência social já foi instituída na agenda política brasileira, tornando-se institucionalizada a partir da CF 88, mas alterações que direcionam para sua consolidação, expansão ou retração estão em constante disputa sob o contexto capitalista e, nesse sentido, o conselho como instância de controle social, no qual existe a participação da sociedade civil, em especial, a organizada, é um importante espaço dessa disputa e estratégico no processo de direcionamento da política pública, no sentido das demandas sociais, já que este é legalmente instituído como instância destinada a discutir, formular, deliberar, acompanhar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas.

Na política de assistência social, a participação social é prevista, no Inciso II do artigo 204 da CF 88: *“a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”*. O intuito é construir um *“sistema descentralizado e participativo”*, onde o conselho seria parte constitutiva. Ou seja, o conselho foi pensado como mecanismo de materialização dos princípios constitucionais de democratização e controle social. Estes arranjos possibilitam a descentralização do poder na governança.

A LOAS (1993) institui o conselho como instância deliberativa do SUAS, de caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil, com as seguintes prerrogativas:

acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação (LOAS, 1993).

Considerando os conselhos como canais importantes de participação coletiva, Raichelis pensa nesse órgão como uma instância de interlocução, no sentido de:

estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-lo e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. [Bem como] a sociedade civil também é interpelada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender a realização de interesses particularistas e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares (Raichelis, s/a, p.12).

Fica compreendida a importância da abordagem do controle social, para garantir qualidade de vida para a população dependente de políticas públicas, em especial as sociais. Mas, a participação social no âmbito das decisões políticas, muitas vezes, limita-se às instâncias de controle social do próprio arranjo institucional político. Portanto, o pluralismo e a igualdade participativa são fundamentais para equilibrar as relações de poder em espaços políticos de discussão, seja ele deliberativo ou consultivo, em todas as fases de execução de uma ação: implementação, manutenção, fiscalização e avaliação de políticas públicas.

O aspecto da territorial intrínseco no conceito de desenvolvimento sustentável também é um elemento importante a ser considerado no exercício do controle social. De acordo com Freitas et al. (2012), o desenvolvimento territorial pode ser considerado uma metodologia ou ações de desenvolvimento, já que a ideia de território é não só de um espaço específico em si, mas de um espaço de representações e apropriações simbólicas.

Costa (2010), na mesma direção, aponta que:

A evolução do pensamento social não se dá de forma contínua e linear. Muitas vezes é fruto de interesses circunstanciais causados por eventos específicos, ou por questões que se impõem em determinados momentos históricos. Em função disso as teorias tornam-se, com o passar do tempo e dos acontecimentos, adequadas ou inadequadas para dar conta da explicação de determinadas questões. (COSTA, 2010, p. 90).

Para Costa (2010) a proposta de desenvolvimento local se apresenta a partir de associação a ideia de fortalecimento dos atores inseridos nos territórios, já que estes, conhecedores da realidade local, possuem capacidade – inteligência coletiva – para propor ações socioeconômicas que potencializam o desenvolvimento. Além disso, a lógica do desenvolvimento local pressupõe a articulação com os diversos atores da sociedade: Estado, sociedade civil e mercado.

Nas palavras de Costa (2010):

[...] todas as comunidades territoriais dispõem de um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) que concretizam as suas potencialidades de desenvolvimento endógeno.

No entanto, a irrupção e a manutenção deste processo requer a todo o momento uma atitude criativa e pró-ativa por parte das lideranças locais, ultrapassando as barreiras que porventura venham a obstruir o processo de acumulação. (COSTA, 2010, p.92).

Ademais, a partir da ideia de que o desenvolvimento local é potencializado pela articulação dos diversos atores da sociedade que se relaciona com a proposta de governança que compreende, entre outras coisas, a construção de espaços de negociação, com ênfase, segundo Tenório (2004), no papel dos cidadãos, individualmente e/ou organizados. Que, no caso deste estudo, é abordado via conselho.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento local deve combinar cultura, instituições e desenvolvimento que, por sua vez, culminam no conceito de capital social que é um dos fatores que vai determinar a capacidade de governança de uma região, pois são as ações humanas que determinam o desenvolvimento local.

O conselho como espaço que visa proporcionar participação social na discussão, planejamento, deliberação e fiscalização da política pública de assistência social deve buscar garantir o pluralismo em relação à participação, para que as demandas territoriais sejam contempladas nas discussões e formulação de políticas públicas.

Os conselhos, de acordo com Bravo e Menezes (2011), são espaços de tensão entre interesses contraditórios na luta por melhores condições de vida. Assim, não por acaso, são fruto das transformações políticas, econômicas e sociais que ocorreram na virada do século XIX para o século XX, na qual ocorreu uma efervescência social na busca política por direitos, e, desse modo, a necessidade de um controle mais refinado por parte dos aparelhos do Estado, no sentido de uma leitura ampliada da capacidade de atuação do Estado, no processo de correlação de forças que inclui a dimensão da hegemonia e do consenso (Coutinho, 1996).

A partir dessa perspectiva de transformações ocorridas no fim do século XIX, temos que novas exigências se colocam no âmbito dos aspectos teóricos e práticos de regulação da sociedade e da base para reorganização dos processos de dominação, mais sutis, como o caso da criação de espaços participativos como as instâncias de controle social, dentre elas, os conselhos de políticas públicas. O que torna indispensável estratégias de envolvimento de diversos atores da sociedade preocupados com a consolidação e ampliação dos direitos sociais e das políticas públicas nas instâncias de discussão, formulação e fiscalização de políticas públicas.

Nesse sentido, os conselhos, dispositivo do Estado e constitutivo do contrato social estabelecido na atualidade se apresenta como elemento de fortalecimento da ideia de Estado democrático de direito, ao mesmo tempo que é um instrumento formal de legitimação das ações do Estado em relação às políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas se constituíram como dispositivos de inovação e implementação da proposta democrática que efervesceu com a crise do regime autoritário. Nesse sentido, são canais importantes de participação coletiva e interlocução pública. Os conselhos possuem

capilaridade para criar espaços de debate, negociação e pactuação e, assim, representam uma conquista da sociedade civil.

Por outro lado, Raichelis (s/a) sinaliza que o acompanhamento das práticas dos conselhos nas diferentes políticas sociais revela desafios ao exercício do controle social. Algumas questões que perpassam os desafios: burocratização, cooptação, rotinização do funcionamento, centralização de poder, sonegação de informações, nomeação de representantes da sociedade civil sem processo eleitoral democrático, imposição de presidente, deslocamento do debate de interesse público para a luta por interesses corporativistas, etc.

Um exemplo dessa contradição é elucidado por Raichelis (s/a) ao evidenciar que os anos 1980 foi, ao mesmo tempo, o período dos mais expressivos avanços democráticos da história do Brasil e de significativo aprofundamento das desigualdades sociais.

Nas palavras da autora:

Sob diferentes ângulos é possível reconhecer a importância desse fenômeno, o que não quer dizer que se desenvolva sem ambiguidades e contradições. Ao contrário, a polêmica em torno do significado político dos Conselhos e as consequências da sua institucionalização continua despertando questionamento quanto à oportunidade e efeitos políticos da participação popular nesses espaços. Até que ponto as experiências conselhistas em curso podem contribuir para a *publicização* das políticas sociais? Até onde a prática dos Conselhos é capaz de impulsionar a construção da esfera pública como campo de alargamento dos direitos sociais e da cidadania? (RAICHELIS, s/a, pg 12).

Sob essa perspectiva, Tenório (2016), indica como pressupostos a participação:

Consciência sobre atos: uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivendo, do contrário, é restrita; Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola, não podendo ser, assim, uma mera concessão; Voluntariedade: o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo sem coação ou imposição. (TENÓRIO, 2016, p.19).

A medida que os movimentos populares são reconhecidos e a participação social é institucionalizada, as reivindicações são inseridas no campo dos direitos. Mas, de acordo com Capella (2018), a agenda pública, ou seja, a transformação de um problema em política pública, é influenciada pela visibilidade da questão e nível de mobilização de indivíduos engajados com a causa. O que se relaciona com o desenvolvimento local, à medida que grupos organizados da sociedade civil, empresariado e poder público decidem, sob uma esfera pública – conselho – as pautas de discussão do Conselho.

Tendo em vista que a política de assistência social propõe atuação no sentido de garantia de direitos, temos que garantir os meios de subsistência no e do território faz parte do escopo de trabalho da política e se vincula com o

exercício do controle social.

5. Política de Assistência Social, Desenvolvimento Territorial e Controle Social no município de Itaguaí-RJ

Itaguaí é um município situado na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, localizado a 69 km da capital e possui uma área geográfica total de 272 km, o que corresponde a 3,7% da região metropolitana. O município está dividido em 44 bairros e possui uma zona de preservação ambiental.

Em relação política de assistência social no município de Itaguaí, a estrutura atual, está retratada conforme quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Estrutura do Política de Assistência Social do Município de Itaguaí em dezembro de 2022

Órgão Gestor	Secretaria Municipal de Assistência Social	SMAS/Itaguaí	2004
Proteção Social Básica	Centros de Referência de Assistência Social	CRAS Brisamar	2008
		CRAS Califórnia	2005
		CRAS Centro	1999
		CRAS Chaperó	2001
		CRAS Engenho	2012
		CRAS Mazomba	2012
		CRAS Praça Céu	2018
	Centro de Convivência	Centro de Convivência da Terceira Idade (CCTI)	2000
Proteção Social Especial de Média Complexidade	Centros Especializados	Centro de Referência Especializado de Assistência Social	2009
		Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua	2013
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Unidades de Acolhimento	Programa Família Acolhedora	2016
		Casa Lar Cantinho da Esperança	
		Abrigo Infante Juvenil	

		Centro de Suporte Especializado para Pessoas em Situação de Rua	
		Casa Lar Anesia de Aguiar	
		Casa Lar Senhor Tymbira	

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de informações obtidas a partir da atuação de uma delas na SMAS/Itaguaí

Já sobre a demanda da população à política de assistência social, os dados seguem apresentados no quadro 2, abaixo, e demonstram um aumento do número de famílias inscritas no CadÚnico e em situação de extrema pobreza na cidade de Itaguaí. O percentual de famílias em situação de extrema pobreza saltou de 40% para 59% no período de seis anos.

Quadro 2 – Evolução histórica do número de famílias inscritas no CadÚnico e famílias inscritas no CadÚnico em situação de extrema pobreza no município de Itaguaí/RJ no período de 2016 à 2022.

FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO E FAMÍLIAS INSCRITAS NO CADÚNICO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA			
Referência	Famílias inscritas no CadÚnico	Famílias inscritas no CadÚnico em situação de extrema pobreza	
Mês e Ano	Quantidade	Quantidade	Percentual
dez/16	13.576	5.530	40,73%
dez/17	13.387	6.100	45,57%
dez/18	13.572	6.974	51,39%
dez/19	15.672	7.878	50,27%
dez/20	15.719	7.909	50,31%
dez/21	18.809	9.565	50,85%
ago/22	23.380	13.881	59,37%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados públicos consultados no site do Ministério de Desenvolvimento Social. Acessado em 20 de outubro de 2022 no link: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

Portanto, no contexto analisado, pode ser observado que parte da população itaguaiense foi fortemente agravada pela conjuntura de crise socioeconômica que vivenciamos no Brasil e que estes indivíduos e famílias tiveram que recorrer aos benefícios sociais para garantir meios de subsistência.

Contraditoriamente, o município de Itaguaí-RJ não executou os recursos de co-financiamento federal destinados a política municipal na sua integralidade, conforme ilustra o quadro 3, abaixo:

Quadro 3 – Execução de recursos de co-financiamento federal na Política de Assistência Social do Município de Itaguaí no período de 2016 à 2021.

CO-FINANCIAMENTO FEDERAL PARA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ					
A) Ano de referência	B) Saldo inicial (recursos em 31 de dezembro do ano anterior)	C) Recursos efetivamente transferidos no ano de referência [A]	D) Saldo final (recursos em 31 de dezembro do ano de referência [A])	E) Estimativa de recursos executados [B+C-D]	F) Percentual de execução em relação ao recurso disponível no ano [E÷(B+C)]
2016	2.251.315,60	983.372,90	1.731.736,32	1.502.952,18	46,5%
2017	1.731.736,32	1.057.128,78	2.571.527,07	217.338,03	7,8%
2018	2.571.527,07	676.277,04	2.178.122,28	1.069.681,83	32,9%
2019	2.178.122,28	760.756,95	2.141.163,32	797.715,91	27,1%
2020	2.141.163,32	2.443.707,09	3.959.182,02	625.688,39	13,6%
2021	3.959.182,02	1.347.798,35	3.709.589,31	1.597.391,06	30,1%

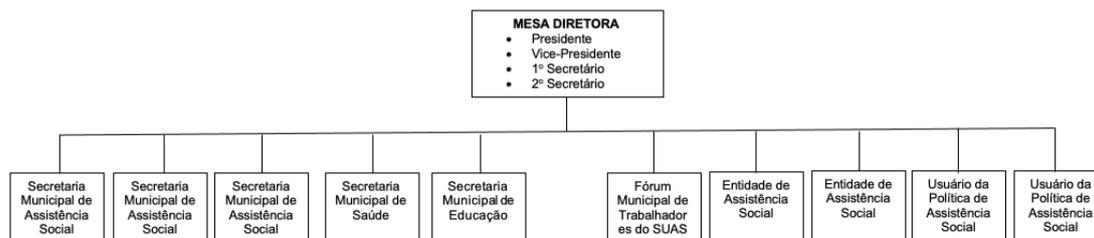
Fonte: Elaboração própria a partir de dados públicos consultados no site do Ministério de Desenvolvimento Social. Acessado em 20 de outubro de 2022 no link: [Ministério do Desenvolvimento Social \(mds.gov.br\)](http://Ministério do Desenvolvimento Social (mds.gov.br))

Embora o fato de que o principal programa de transferência de renda, o PBF, seja repassado de forma direta aos beneficiários, os recursos de co-financiamento federal destinam-se a prestação dos programas e serviços continuados que pressupõem a promoção, prevenção e reestabelecimento de direitos sociais que garantam a proteção social, bem como o acompanhamento dos beneficiários diretos, com vistas a prevenção/superação da situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Nesse sentido, é necessário descrever a estrutura e analisar as pautas e atas do CMAS/Itaguaí-RJ, com vistas a identificar a força e a efetividade da participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local.

O CMAS/Itaguaí-RJ foi criado pela Lei Municipal 1.887/1995, tendo sido alterado pela Lei 2.791/2009 e estrutura-se conforme figura 1, a seguir:

Figura 1 – Estrutura do CMAS/Itaguaí



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de informações obtidas a partir da atuação de uma delas na SMAS/Itaguaí

O CMAS/Itaguaí então, possui uma mesa diretora composta por presidente, vice presidente, primeiro e segundo secretário e tem dez assentos, sendo divididos paritariamente entre governo e sociedade civil. No caso dos assentos governamentais, três são destinados a SMAS, um a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e um a Secretaria Municipal de Educação. Já os assentos não governamentais um é destinado ao FMTSUAS/Itaguaí-RJ, dois a entidades de assistência social e dois a usuários da política de assistência social, eleitos em fóruns próprios. É oportuno destacar que são dez conselheiros titulares, com dez conselheiros suplentes.

Considerando que, no município de Itaguaí, uma parcela significativa de sua população acessa os programas e serviços da política de assistência social, a pauta de discussão, assim como as decisões tomadas em relação as metas prioritárias, planejamento, execução, bem como a fiscalização da política, o torna um importante objeto para qualificar a política em andamento.

Nesse sentido, este estudo analisou a participação e as pautas discutidas e deliberadas no CMAS/itaguaí, no período de janeiro a outubro de 2021, conforme quadro 4, abaixo:

Quadro 4 – Descrição das Pautas e Deliberações nas instâncias CMAS de Itaguaí/RJ

PAUTAS E DELIBERAÇÕES CMAS	
Janeiro a outubro 2021	
Janeiro	Participantes: 9 governamentais 5 sociedade civil 1) Leitura de ata; 2) Apresentação de Emenda Parlamentar PSB/PSE: aprovação de recebimento de recurso pela plenária; 3) Recomposição das comissões do conselho; 4) Conferência Municipal.
Fevereiro	Participantes: 5 governamentais 2 sociedade civil 1) Plano de Ação Estadual 2021, com informação da gestão de previsão de equipe de abordagem social, equipe volante, serviço de acolhimento

	<p>para população de rua e residência inclusiva – sendo que apenas o serviço de acolhimento tem previsão de início no último mês do ano de 2021;</p> <p>2) Demonstrativo Físico-financeiro estadual 2020, com informe pela gestão de que não teve utilização de recurso na proteção básica em 2020;</p> <p>3) Reprogramação de saldos remanescentes 2020.</p>
Março	<p>Participantes: 6 governamentais e 3 sociedade civil</p> <p>1) Leitura de ata;</p> <p>2) Capacitação dos conselheiros;</p> <p>3) Instituto Viva – solicitação de alvará;</p> <p>4) Suspensão/retorno de visita às unidades da rede e novas instituições que não possuem registro no CMAS;</p> <p>5) Proposta de solicitar aos CRAS mapeamento das unidades nos territórios correspondentes, também como forma de estreitar os laços – construir rede – com os atores sociais dos territórios e a busca de parceria e não apenas viés de fiscalização;</p> <p>6) Encaminhamento de ofício objetivando regularização de instituição de assistência social junto ao CMAS.</p>
Abril	<p>Participantes: 5 governamentais e 4 sociedade civil</p> <p>1) Leitura de ata;</p> <p>2) Apresentação de nova indicação governamental;</p> <p>3) Estratégias para acompanhar instituições no município: por videochamada, a ser verificada viabilidade já que as unidades não dispõem de telefone móvel;</p> <p>4) Solicitação de reunião por parte da promotora da vara da infância e juventude que pretende se aproximar e entender o funcionamento e dinâmica de acompanhamento das unidades e do programa criança feliz;</p> <p>5) Proposta de solicitar reunião com a coordenação do Programa criança feliz para entender como está funcionando, já que a metodologia do programa era de visita as famílias, mas que estão suspensas em função da pandemia e como forma de preparação dos conselheiros aos questionamentos da promotora;</p> <p>6) Solicitar os planos de ação anual e relatório de atividades do ano anterior as unidades registradas no conselho;</p> <p>7) Questionamento do representante do FMTSUAS sobre vacinação dos trabalhadores;</p>
Maio	<p>Participantes: 7 governamentais 2 sociedade civil</p> <p>1) Leitura de ata;</p> <p>2) Programa criança feliz, excluído da pauta dada ausência da promotora;</p> <p>3) Reunião especial sobre conferência municipal;</p> <p>4) Comunidade Rhema: entrega de documento pendente e seu encaminhamento para comissão de avaliação, fiscalização e visita;</p> <p>5) Instituto Viva: entrega de documentos institucionais e solicitação de inscrição no conselho;</p>

	6) Sobre videochamada como forma de “visita” institucional, a rede vinculada a SMAS foi contatada e sinalizaram que como estão com acesso a rede sem fio é viável, desde que avisado com antecedência para preparação de estrutura, inclusive porque a ideia não é só fiscalizar, mas orientar e estabelecer parceria/rede com as instituições.
Junho	Participantes: 5 governamentais e 2 sociedade civil 1) XII Conferência Municipal de Assistência Social: data, formato híbrido e discussão sobre organização sobre a realização das pré-conferências e eleição de delegados.
Julho	Participação: 3 governamentais e 3 sociedade civil 1) Palestra/capacitação, pois as demais pautas foram canceladas por falta de quórum
Agosto	Participantes: 5 governamentais e 4 sociedade civil 1) Leitura de ata; 2) Conferência Municipal: presença dos conselheiros nas pré-conferências e pouca adesão a palestra/capacitação para esta atividade.
Setembro	Não teve quórum
Outubro	Participantes: 4 governamentais e 4 sociedade civil 1) Leitura de ata; 2) Revisão das comissões, deliberação de proposta de planejamento da comissão até dezembro/2021 e criação de grupo de whatsapp para melhor facilitar comunicação; 3) Visitas institucionais: realizar planejamento.

A partir da análise das pautas e atas descritas no quadro 4, acima, observou-se uma baixa participação nas reuniões dos conselheiros não governamentais, os representantes da sociedade civil. Além disso, no período de janeiro à outubro de 2021, o CMAS/Itaguaí praticamente não discutiu os assuntos que, de fato, afetavam à população local, como: condições de trabalho e atendimento à população, unidade de acolhimento para pessoas em situação de rua que foi priorizado no Brasil inteiro como estratégia de enfrentamento a pandemia pela Covid-19ⁱⁱ, estratégias de enfrentamento à insegurança alimentar e à pobreza. O que nos indica o estabelecimento de pauta definida, unilateralmente, pelo executivo municipal, centralização do poder público e o reforço do seu papel proforma.

A não execução dos recursos pela SMAS/Itaguaí não foi problematizada, apenas deliberada a sua reprogramação, sem discussão/entendimento dos motivos da parca execução de recursos no ano de 2021, ainda que os serviços careçam de insumos físicos e humanos. O que nos sugere que parte da deficiência quanto a maior ação da sociedade civil no conselho está ligada à baixa qualificação dos conselheiros no que tange às legislações e orientações acerca da política de Assistência Social, em especial, a temática sobre recurso público. É preciso conhecimento mínimo quanto às fontes de financiamento da política, a dotação orçamentária e boas práticas na execução do recurso. Isso fragiliza as lideranças sociais no processo decisório.

6. Considerações Finais

O estudo se propôs a analisar qualitativamente a força e a efetividade da participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Itaguaí-RJ), exercendo o controle social, no processo de direcionamento da política de assistência social local.

Observou-se que o processo de participação está em construção nesse espaço de discussão. A adoção de instrumentos de descentralização do poder e o fortalecimento da participação podem contribuir no sentido de potencializar o alcance dos serviços da rede de proteção social previstos na política de assistência social em prol do desenvolvimento humano. Embora a população itaguaiense seja significativamente demandatária da política de assistência social, não possui histórico participativo das instâncias que discute, formula, delibera e fiscaliza a política pública acessada.

É mister, portanto, pensar formas de sensibilizar e mobilizar os diversos atores sociais para participação nas reuniões do conselho, já que este é um importante órgão de deliberação da política pública de assistência social. Assim, a pluralidade pode ser fortalecida para além de uma composição proforma ou limitada ao mínimo necessário, mas por meio de estímulo de mobilização dos atores sociais, de modo a participarem desde a decisão de destinação de recursos, como a de avaliação da execução. Uma participação plural impactaria, inclusive, a pauta das reuniões, de modo que reflitam a realidade social, como o caso das condições de trabalho, e, a precariedade das

estruturas públicas, que são essenciais para oferta de um serviço de assistência social qualificado à população.

7. Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília, DF, 2004;

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004;

_____. Presidência da República Constituição Federal de 1988. Brasília, Senado Federal, 1988;

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n.8742, de 7 de dezembro de 1993, 5º ed. Brasília: 2004;

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009;

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (Suas). Brasília, 2015;

_____. Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 2011

_____. Lei 8.742/93 - **Lei orgânica de assistência social**. [s.n.t.].

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DA COSTA, Eduardo José Monteiro. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. IDESP–Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa da População**. Acesso em 2021.

MINISTÉRIO. Da Cidadania. **Relatórios de Informações da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI)**, 2021 e 2022. Acesso através do link:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmips/bolsafamilia/painel.html>> em 20 de abril de 2022

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23^o ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 12^a Ed. São Paulo: HUCITEC, 2010.

RAICHELIS, R. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser enfrentado pela Sociedade Civil**. Serviço Social e Saúde: Trabalho e Formação Profissional, s/a, p.1-17.

TENÓRIO, F.G. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

ⁱ Definida como renda total mensal até três salários mínimos e/ou até meio salário por pessoa.

ⁱⁱ Pandemia em função do vírus coronavírus com alta transmissibilidade e mortalidade e, por consequência, imposição de um longo período de isolamento social e fechamento de serviços públicos e particulares, cujos impactos socioeconômicos foram sentidos no mundo inteiro.