

Inovações tecnológicas em sistemas de monitoramento da política de assistência social da cidade de São Paulo, Brasil

Carolina Teixeira Nakagawa

Os avanços tecnológicos dos últimos anos representam desafios para a gestão pública, mais especificamente na cultura de registro e difusão das informações, nos recursos institucionais necessários para adoção dessas ferramentas, nas orientações técnicas e políticas e nas rotinas de monitoramento dos serviços e da população atendida. Tecnologias da Informação e Comunicação foram recentemente adotadas pela gestão de políticas de assistência social. O foco na busca pela qualidade da informação, tanto em termos de tempestividade quanto efetividade e eficácia, levou, nos últimos anos, ao refinamento dos mecanismos de coleta e sistematização das informações.

O presente artigo busca organizar uma breve evolução histórica dos modelos de gestão de políticas públicas traçando um paralelo com a adoção e o desenvolvimento de sistemas informatizados. A consolidação da necessidade de monitoramento e avaliação de políticas públicas são fatores fundamentais na implantação de tecnologias da informação. Por se tratar de uma história recente, entendemos a experiência conduzida no âmbito da Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais (COPS), da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), um exemplo vivo desses processos de inovação.

Destarte, o presente artigo objetiva contextualizar a experiência da construção de sistemas informatizados considerando-a como reveladora também dos principais desafios para a gestão de políticas públicas. Assim, iniciamos com a contextualização histórica de modelos de gestão e de participação que elaboram as premissas dos sistemas de informação. Depois, debruçamo-nos sobre o papel da vigilância e as dificuldades encontradas para a utilização de tecnologias da informação. Em seguida, compartilhamos a metodologia do recente processo de implantação de sistema informatizado de dados do atendimento. Por fim, destacamos a relevância da difusão da informação para a construção de instrumentos mais *responsivos* de gestão pública.

1. Contexto histórico: Gestão de Políticas Públicas, Participação Social e Tecnologias da Informação

A centralidade das tecnologias da informação (TI) no ambiente institucional está relacionada ao quanto “[...] é capaz de inovar, operar produtivamente, conectar-se em redes de negócios [...], controlar suas operações e aplicação de seus recursos [...], ou ainda dispor de informação estruturada para tomar decisões [...] e conhecer e interagir com seus clientes” (SILVA, YUE, ROTONDARO e LAURINDO, 2006). O deslocamento desses princípios para as políticas públicas se coloca pela recente e crescente necessidade de otimizar os recursos, subsidiar a tomada de decisão e avaliar o alinhamento entre ofertas e demanda, além do atendimento “das necessidades” dos cidadãos (*accountability*) e acesso a informações de interesse público (*responsiveness*).

Todos esses elementos são construções históricas da evolução na forma de gestão do Estado democrático de direito. No processo de democratização, foram estabelecidas relações mediadas da participação popular, colocando a assimetria de informações no centro do debate. Além disso, a busca por eficiência e efetividade torna-se elemento básico para a construção de sistemas de informação e suas variáveis. Assim, entre participação popular e gestão, a implantação de sistemas de informação está fortemente relacionada a uma visão de processo contínuo de democratização e eficácia das informações. No caso das políticas públicas, nas últimas três décadas, dentro do processo de democratização, observam-se avanços e medidas para ampliar o controle social, o controle de

resultados e a competição administrada (CASTRO e GOMES: 2007). O enfoque atual na perspectiva gerencial foi posto tanto pela adoção de métodos participativos desde a década de 1980 quanto pela terceirização das atribuições do Estado na década de 1990, pressupondo uma relação direta entre a otimização de recursos públicos e qualidade dos serviços prestados.

O elemento fundamental da cidadania é a participação. A ideia de participação e a possibilidade de ampliação da democracia foram questões introduzidas pela Constituição brasileira de 1988, o que possibilitou a formação de espaços públicos de discussão entre sociedade e poder público. Na era digital, a instituição de novos espaços públicos de participação define, além dos meios de comunicação, uma nova ordem de representantes ou interlocutores. Assim, exige ainda uma nova forma de medir a atuação das políticas públicas. A recente centralidade que soluções de TI possibilitam na gestão de políticas públicas dá-se pelo processo de deslocamentos de modelos de gestão. Por isso, os sistemas de gestão da informação podem ser entendidos como respostas temporais para essas novas práticas. Nesta lógica, são reveladores desses momentos históricos.

Por isso, para fins de contextualização da crescente necessidade de sistemas de informação que permitam maior tempestividade, eficiência e eficácia, vamos considerar a evolução histórica sobre dois aspectos. O primeiro, centra-se na ampliação da participação da sociedade civil dentro do estado. O outro, pauta-se nas funções internas da gestão das políticas públicas. Ambos são complementares quando o debate revela a centralidade da informação. Sob este olhar dialético, as alterações ao longo do tempo se deram tanto no plano da forma quanto em seu objetivo.

A adoção de sistemas informatizados na gestão de políticas públicas permeia questões tais como a prestação de contas, a responsividade, o papel e a relevância da sociedade civil e da esfera pública, a discussão de *accountability* e responsividade, alargamentos democráticos das relações existentes, ou mecanismos de intermediação, entre sociedade civil e Estado.

Abrucio (2007) em seu artigo *“Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”* traz de forma sucinta os processos de modernização da gestão de políticas públicas. Assim, servir-nos-á de referência para a compreensão dos processos históricos que estabeleceram as diretrizes para os sistemas de gestão da informação, incluindo os informatizados. A agenda de reformas foi organizada pelo autor em quatro eixos *“profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability”* (ABRUCIO, 2007:79). Esses eixos revelam os principais investimentos realizados nos últimos trinta anos.

No processo de democratização, em seus anos iniciais, verificamos a preocupação de profissionalização da burocracia como tentativa de aproximação da realidade, ou seja, norteados pela descentralização buscava-se qualificação. Aqui cabe estabelecer um paralelo com estudos focados nos papeis assumidos pela sociedade civil. Nuria C. Grau (1997) revela que a relação entre opinião pública (esfera da sociedade civil) e estruturas essencialmente estatais (poder público) sofreram modificações desde o início do século XVIII. São movimentos históricos que, como coloca a autora, representam descolamentos do público para o social. O primeiro “deslocamento” e modificação da forma de participação da sociedade civil se definem na busca para romper com o absolutismo, em que ocorreu a racionalização da política. Podemos dizer que se inicia, a partir de então, a construção da democracia liberal. Um segundo “deslocamento” advém da construção de uma burocracia não subordinada ao legislativo, que descola as decisões públicas direcionando-as ao poder executivo. A participação antes de uma elite absoluta em sua representação cede espaço para a participação crítica de indivíduos, representantes de interesses particulares nos escritórios do Estado. Depois, a participação parlamentar cede espaço para a participação popular organizada em corporações, partidos ou sindicatos. São, então,

colocadas questões como o bem-estar e medidas protecionistas que fazem o mercado “fluir”. É a construção da democracia social, consolidada no século XXI. Com a crise do *Welfare State* nos anos 70, há um resgate da ideia de sociedade civil. Portanto, a participação que era até então entendida como “Participação Popular” passa a ser compreendida como “Participação Cidadã” de atores sociais historicamente construídos. A autora esclarece que existe uma confluência perversa entre responsabilidade social e organizações sociais. A ampliação da participação política na América Latina, nos anos 80, apresenta uma ambiguidade constitutiva. Por conseguinte, revela uma distinção fundamental entre gestão e política, além da diferença entre o valor funcional da participação e o seu valor político.

Além da participação da sociedade civil, dentro da periodização das reformas temos a colocação proposta por Abrucio (2007), a primeira referente à profissionalização, destacamos o aspecto que diz respeito ao aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos, pois “[...] *cabe lembrar um dos paradoxos básicos das políticas públicas no Brasil: elas são, em sua maioria, realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas*” (ibidem, 2007:81). Nesse sentido, no município de São Paulo, mais especificamente nas políticas de assistência social, observamos tanto as discontinuidades dos investimentos no conhecimento técnico quanto a carência por estruturação de garantias de carreiras focadas na disseminação de conhecimento sobre ações e impactos dos programas (sociólogo, cartógrafo, estatístico, etc.).

Outro momento histórico importante se deu na década de 1990, quando a preocupação se desloca para a economicidade da ação Estatal. Por isso, pode ser considerado como o período marcado pelo “segundo eixo estratégico [...] o da eficiência. Aqui, uma questão-chave é a mudança na lógica do orçamento, hoje marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça é elaborada e executada anualmente” (ABRUCIO, 2007:81). Nessa década, o enfoque em políticas de alinhamento entre Estado, Mercado e Sociedade imprimiram a centralidade da economia sobre as reformas de gestão pública. Assim, a necessidade de otimização dos recursos ganhou força.

A elite política à época, representada pelos parlamentares, temia um modelo mais transparente em relação ao desempenho. Essa transparência poderia pôr em risco a capacidade de influência da gestão de órgãos públicos à medida que os cidadãos vigiarão de forma mais contundente seus trabalhos. “[Bresser Pereira] *se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público. [...] Bresser se apoiou numa idéia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época*” (Ibidem, 2007:70-71). Surge então um modelo voltado para a eficiência e fortemente orientado para o cidadão entendido como “cliente”.

Nessa lógica, além de reduzir os gastos públicos, verificamos o enfoque em parcerias público-privadas, ou no terceiro setor. Observamos, portanto, na cidade de São Paulo, movimentos significativos de regulação da relação de parceria, criando padrões de oferta de serviços socioassistenciais. Como ressalta bem o autor,

“[...] ora, metas governamentais só podem ser efetivamente perseguidas, com monitoramento e avaliação adequados, se houver certa regularidade na alocação das despesas públicas, algo que o contingenciamento torna muito difícil, reduzindo, assim, as chances de aumentar a eficiência da máquina pública. O governo eletrônico é o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil” (ABRUCIO, 1997:82).

Além disso, verifica-se a adoção de modelos de gestão com forte ênfase na participação e no controle social. A legislação que estrutura o Conselho Municipal de Assistência Social é um importante exemplo (Lei nº 12.524, de 1997). Dentro desse aspecto, achamos pertinente retomar a análise da participação social. Segundo Nuria C. Grau (1997), havia formas de participação entre as décadas de 80 e 90 nas quais busca-se a descentralização por meio da aproximação entre Estado e a Sociedade, através de cooperações entre Mercado, Estado e Sociedade Civil, além de reformas constitucionais que promoviam a participação direta (por exemplo: plebiscito, referendo, audiências públicas, etc.). Essa lógica define que atores, antes autônomos, passaram a ser administradores - o que diminuiu sua autonomia. O resultado foi a perda do poder de crítica fundador da democracia - como forma de governo. Outro exemplo foi a repetição de uma pressão política tradicional na história Latina: a pressão de medidas políticas impostas sobre a sociedade civil (em um movimento de cima para baixo). No novo modelo de participação cidadã, os sujeitos da participação são construídos no e pelo Estado, ou seja, são convocados a participar, sem uma motivação individual ou orientação político-ideológica forte, nos novos e institucionalizados espaços públicos. Os atores passam a constituir-se em um “conselho”, ou seja, em um elemento de caráter consultivo.

A partir da década de 2000, temos a gestão pública orientada para ampliar a capacidade de planejamento, de interlocução entre as diferentes políticas, de monitoramento e avaliação dos programas e o atendimento ao cidadão pelo fortalecimento de ofertas sociais. É por isso que pode ser vinculada a outro eixo fundamental, o da efetividade, “[...] *uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos*” (ABRUCIO, 2007:82).

Esta nova postura, coloca o foco na inclusão de segmentos sub-representados, que por sua vez, encontra fragilidades nos espaços de participação. Assim como ressalta Grau (1997), não há intermediários na relação entre executivo e população, portanto, a escolaridade, a renda e outros fatores sociais definem o acesso e a participação. Os atores passam a ser “quem pode participar”, ou seja, há a representação de interesses já representados. Deste modo, verificamos alguns esforços, dentro dessa lógica na gestão de políticas de assistência social na cidade de São Paulo, na medida em que a gestão aprofunda a regulamentação dos serviços em prol de um governo mais efetivo, orientando a administração por indicadores e metas. Passamos de uma Legislação que regulamentava as parcerias criando padrões de audiências públicas e de ofertas (Portaria nº 30, SAS/GAB/2003), para uma legislação que padronizava os custos e investimentos (Portaria nº 28, SMADS/GAB/2008), chegando até a tipificação de serviços, com indicadores e metas a serem alcançadas (Portaria nº 46 e nº 47, SMADS/GAB/2010). Ainda assim, cabe indicar seus limites:

“[...] pois a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade. [...] Transparência e punição dos envolvidos são duas medidas que resgatariam o sentimento cívico da imensa maioria dos cidadãos desenganados ou apáticos [...]. Decerto que a democracia brasileira avançou muito nos últimos anos, mas a frágil conexão entre eleitores e eleitos favorece o clientelismo e o patrimonialismo em várias instâncias de poder, sobretudo no plano subnacional. [...] Só que a maior parte da sociedade, inclusive os setores mais organizados, carece de boas informações e análises sobre a qualidade da administração pública” (ABRUCIO, 2007:84)

Como podemos verificar há uma centralidade na *informação*, na medida em que possibilita a participação “qualificada” dos sujeitos de direito. Se os indivíduos fossem racionais e conhecessem tudo o que precisam saber sobre os efeitos das políticas públicas sobre os acontecimentos, então um governo *responsivo* e *accountable* representaria de fato os interesses dos eleitores. Entretanto, tendo em

vista que os indivíduos conhecem seus interesses individuais, mas estão incertos sobre determinadas e relevantes questões de âmbito global, então não necessariamente o governo *responsivo e accountable* será um governo de fato representativo. Com tal desinformação dos indivíduos, o governo pode, portanto, ser representativo mesmo sendo responsivo aos desejos da população e pode não ser representativo mesmo satisfazendo as preferências sinalizadas (ARATO, 2002). Assim, mesmo havendo prestação de contas ela se dá com base em informação assimétrica. Arato (2002) compreende *accountability* como o mais fundamental dos instrumentos que possibilitam aos eleitores exigirem explicações de seus representantes sobre o que fazem; "(...) respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem." (ARATO, 2002:91).

Notemos a centralidade que assume a questão da informação. Notemos também que havendo o debate na sociedade civil e na esfera pública, os modelos de efetividade e inclusão dos sub-representados, tornam-se mediadores da gestão entre representante e representado, reduzem a distância entre eles, permitem e incentivam a participação dos representados e, em contrapartida, sinalizam o estado de espírito destes, possibilitando que o representado reaja rapidamente à movimentação na sociedade civil. No fundo, a esfera pública pode tornar a informação menos assimétrica ao representado e permite a participação e pressão por parte dos eleitores. É aqui que o papel da vigilância ganha significância. Afinal, cabe a ela promover a manutenção do equilíbrio, ainda que frágil, o fortalecimento dos vínculos entre eleitores e eleitos e a manutenção da autonomia do representante como negação do mandato imperativo.

“Esta revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Daí que não bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política [...]. Aumentar a transparência e a responsabilização do poder público constitui o último eixo estratégico desta agenda de reformas” (ABRUCIO, 2007:83).

Historicamente a democracia foi aos poucos se tornando um valor moral: hoje ninguém questiona sua validade. O que está em voga é a inclusão de segmentos sub ou não representados no poder público. Antes, na sociedade Fordista, as demandas eram claras e a sociedade homogênea. A sociedade contemporânea é heterogênea e os interesses difusos. Assim, as pressões recentes por garantir a transparência e qualificar os dados são um resultado desses processos de democratização. Atualmente, o problema não está somente na participação de grupos, mas também em sua representação. Neste sentido, é necessário lutar contra as formas de exclusão da democracia liberal (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2004). Assim, a TI assume atualmente um papel de suporte para esse processo de alinhamento de conhecimentos e forças de controle social.

A evolução nos modelos de gestão e formas de participação é importante por revelar a centralidade do debate acerca da informação. Os diferentes períodos representam também formas diferenciadas das exigências da produção e difusão dos dados. Essas demandas foram e são atendidas em certa medida pelos sistemas de gestão da informação. Nessa dialética, podemos sistematizar em três grandes períodos ou padrões de exigência: 1) O primeiro focado na burocratização e ampliação da participação popular, transformando os atores em administradores, dá maior ênfase à execução. Assim, os sistemas estavam centrados em monitorar serviços. 2) O segundo, objetivando a redução de custos, assumindo a lógica do mercado entendida como entrega de serviços a “clientes”, reforça o modelo de eficiência, centrado também na participação cidadã “daqueles que podiam participar” em espaços de representação e conselhos.

Deste modo, demandando dados sobre taxa de ocupação dos serviços e totais de atendimento. 3) O terceiro, orientado pela inclusão social de segmentos sub-representados, ou seja, pela busca de efetividade das ofertas, focam, assim, a representatividade e a participação comunitária, cujas diretrizes de monitoramento e avaliação derivam de indicadores e metas de resultados dos serviços ofertados, ou ainda no atendimento de perfil prioritário.

2. Vigilância Socioassistencial e Tecnologia da Informação

No caso da assistência social na metrópole de São Paulo, no início dos anos 2000, a administração estruturou a política com foco no direito e na participação social, na execução de serviços por meio de parcerias com organizações sociais sem fins lucrativos, estabelecendo padrões para essas ofertas. Até então, tratava-se de ações assistencialistas focadas na filantropia. Assim, representou o primeiro passo para a compreensão da assistência social como direito, servindo de modelo para a construção e mobilização necessárias à consolidação como dever do Estado e política pública de direito do cidadão. Foi somente em 2004 que se estruturou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS: 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em âmbito federal.

“O SUAS é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal” (BRASIL:2015).

A consolidação da política coloca a população atendida no centro das ações e ofertas. Como mencionado, uma gestão eficiente, efetiva e eficaz tem focado na gestão de processos, a qual exige a definição de itens de controle e de verificação, pois eles são indispensáveis para avaliar o grau de atendimento das metas, transformando-as em grandezas mensuráveis de satisfação e de conhecimento de todas as pessoas envolvidas na gestão. O modelo de processos *“é a essência do gerenciamento em todos os níveis da empresa. O primeiro passo no entendimento do controle de processo é a compreensão do relacionamento causa-efeito sempre que ocorre (efeito, fim, resultado) existe um conjunto de causas (meios) que podem ter influenciado”* (ZVIRTES, 2005).

Dentro da perspectiva de diagnóstico de situações de vulnerabilidade, a cidade de São Paulo possui um rico e diverso campo de informações e pesquisas, colocando para a gestão da política de assistência social a necessidade de consolidar e alinhar estes estudos aos objetivos e diretrizes do SUAS. Contudo, coloca para a vigilância socioassistencial do município o desafio de produzir e atualizar os dados, ampliando a capacidade de gestão e de avaliação da política de assistência no município.

É dentro deste contexto que se situam os sistemas de informação capazes de subsidiar esse modelo de gestão. Neste sentido, podemos identificar alguns investimentos da vigilância no município de São Paulo nos últimos dez anos. Existem atualmente quatro sistemas informatizados em desenvolvimento e em uso. Vamos focar dois deles por elucidarem os desafios e estratégias, quando adotados conhecimentos em TI para fins de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ademais porque representam, respectivamente, diferentes formas de responder à necessidade de mensurar o atendimento (taxa de ocupação) e à necessidade de medir o grau de inclusão e perfil prioritário atendido.

Uma coleção de sistemas de computação utilizada por uma instituição é considerada tecnologia da informação. Nessa ótica, devem dar suporte nas operações, facilitar as atividades e tomada de decisão, bem como incentivar mudanças fundamentais na estrutura. Este último representa um desafio atual, quando está em curso a implantação das demais funções.

Os desafios de implantar e manter sistemas informatizados foram classificados em pelo menos quatro dimensões: cultura institucional, recursos humanos e materiais da instituição, orientação técnica e continuidade das gestões. Esses fatores ganham ainda mais relevância quando consideramos a escala quantitativa e territorial do que se pretende monitorar, bem como a complexidade da realidade e diversidade do público alvo das ofertas das políticas.

A estruturação da gestão da informação se deu tanto pela criação de setor específico, com centralidade na condução dos trabalhos, quanto pela composição de equipe especializada em TI. A necessidade de técnicos altamente qualificados coloca mais um desafio, na medida em que o executivo está estruturado para contratação de profissionais com atribuições de gestores e de atendimento à população e não para o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação. Dentro da agenda da gestão, verificamos a disputa desprivilegiada de investimentos em pesquisa dentro do complexo contexto de atendimento qualificado. Esta disputa “desprivilegiada” está posta tanto dentro da gestão quanto fora dela, uma vez que o mercado de trabalho empresarial oferta patamares elevados de remuneração para este tipo de profissional.

Outro aspecto importante está no diálogo das gestões públicas com as empresas de TI. No caso de São Paulo, o município possui uma única instituição, a Empresa de Processamento de Dados da Prefeitura de São Paulo (PRODAM). Ela centraliza não somente a elaboração, mas também os parâmetros de sistemas de sustentação e ambiente de internalização e homologação dos sistemas computacionais. Por isso, aqui também reside a necessidade de qualificação técnica para o diálogo com essas empresas de TI. Dar-se-ia, portanto, a necessidade de profissionais especializados com visão e qualificação suficientes para mediar as necessidades institucionais e as tecnologias existentes. Ou seja, técnicos que viabilizem o diálogo para construção de especificações de protótipos, para a supervisão do contrato, entre outros aspectos.

Na medida em que a TI permite automatizar cálculos numéricos de grande volume, promover a comunicação rápida e armazenar grandes quantidades de informação, atende à necessidade de dar suporte às atuações da política de assistência social. Além disso, soluções de TI viabilizam o acesso rápido aos dados, ampliando as possibilidades de comunicação e colaboração. Neste sentido, temos outro desafio, o da mudança e descontinuidade das orientações técnicas. Desde 2003 desenvolveu-se sistema informatizado para atender demandas como esta, mas durante esses anos, a coordenação técnica do atendimento esteve fragmenta em diversos setores, sofrendo alteração conforme a evolução da própria política de assistência social. Assim, as informações produzidas não foram absorvidas pelos técnicos focados no atendimento à população. As informações gerenciais eram utilizadas em momentos de necessidade de justificar as medidas adotadas e não para subsidiar seu planejamento. Atualmente, investimos esforços constantes para alterar essa relação. Um exemplo é a utilização dos relatórios diários de vagas pela gestão durante o período de Operação Baixas Temperaturas. Durante o inverno, é necessário garantir o acolhimento evitando agravos e riscos à vida que essas condições climáticas representam. Por isso, serviços têm suas vagas ampliadas em caráter temporário para suprir a ampliação na demanda por acolhimento. Dependendo da situação é necessário abrir unidades de acolhimento emergenciais. Assim, um olhar sobre as ocupações das vagas se tornou viável por meio de sistemas informatizados e vêm servindo de referência para a adoção das medidas necessárias.

Observamos um longo período de intervalo entre a implantação da primeira solução de IT para a segunda (de 2003 para 2013). Isso pode ser explicado, em parte, pela descontinuidade das gestões. O período previsto é de quatro anos de mandato, a assistência social teve nesse período quatro diferentes gestores na condução dessa política. Cada qual imprimindo na agenda de monitoramento distintas diretrizes, muitas vezes divergentes. Esse fato, quando somado à qualificação profissional e à fragmentação desses em diferentes setores, torna difícil a tarefa de implantação e adequação de sistemas de informação. Nesse sentido, um sistema de informação mais qualificado garantiria a sustentabilidade da continuidade do banco de dados e informações, independente dos interesses políticos-ideológicos dos gestores eleitos, focando as necessidades da população atendida.

Acrescenta-se ao contexto a necessidade de difusão das informações. Por isso, desde 2013 esta coordenação vem publicando relatórios de utilização do sistema no site da SMADS (ver COPS, 2015). Partindo dessa lógica, destacamos mais um desafio, o de mudança da cultura institucional. Durante os últimos anos, observamos redução na autonomia do setor responsável pela vigilância socioassistencial em divulgar os dados produzidos. Nessa perspectiva, vemos como um avanço positivo a recente publicação da lei que estabelece as diretrizes para o acesso à informação.

Diante dessa “nova” autonomia, foram estabelecidas parcerias com centros de informação que já possuíam ferramentas de acesso aos dados em formato aberto. Dando agilidade à adoção dessas ferramentas, além de otimizar recursos. São exemplos desses os portais: ObservaSampa, PlanejaSampa, Mapa Digital da Cidade, Infocidade (ver sites), entre outros. Além disso, imprimimos grandes esforços na disponibilização em site próprio de produtos como relatórios, quadros, tabelas, mapas, etc. antes mantidos nos acervos “pessoais” dos profissionais da vigilância.

3. O caso de São Paulo: Metodologia de Implantação de Soluções de TI

Para atender às crescentes exigências de maior controle social e administrativo, discutiu-se em 2002 e implantou-se em 2003 um sistema de registro da população em situação de rua atendida pelos agentes de abordagem e por alguns serviços de acolhimento institucional. O sistema denominado Sistema de Informação da Situação de Rua – SISRua, armazena um conjunto de informações cadastrais da população em situação de rua atendida.

“A construção do SISRUA não foi um processo isolado, surgiu após um processo coletivo de debates, consensos e pactos que foram formalizados e contou em sua montagem com a Empresa de Processamento de Dados da Prefeitura de São Paulo a então existente PRODAM. Seu objetivo foi o de cadastrar e registrar o atendimento realizado pelos vários serviços mantidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, para a população em situação de rua, além de fornecer dados para o monitoramento, sistematização e avaliação da política de atenção à população em situação de rua na cidade de São Paulo. Esse sistema armazena um conjunto de dados com o qual se pode obter a gestão da informação social de forma eficiente e eficaz, por ter a capacidade de processar grande quantidade de variáveis e os registros do trabalho social desenvolvido nos albergues, abrigos especiais e moradias provisórias. Por ser um sistema on-line, diariamente, novos números são inseridos, gerando, relatórios constantemente atualizados” (REIS, 2013:93-94).

A autora contextualiza a implantação do SISRua às necessidades postas por prerrogativas legais, reforçando a necessidade técnica, tais como a Lei 12.316 e sua regulamentação pelo decreto 40.232/01. Esses instrumentos exigem a introdução da importância da *“atenção à população em situação de rua em todas as áreas do governo, propondo uma rede de serviços para a reinserção social e a reconstrução da autonomia [...]”: Essa determinação [de informações censitárias] deu sentido de continuidade em produzir dados sobre a situação desse segmento da população da cidade*” (Idem:92).

Apesar do avanço que essa ferramenta representa à administração pública, verifica-se, contudo, que a cultura institucional focada no atendimento e não na sistematização de informações para aprimoramento da gestão, bem como a ausência de estrutura institucional para garantir a gestão dos sistemas, levou à subutilização, a distorções das bases de dados, entre outros aspectos de tempestividade e qualidade da informação. Deste modo, o SISRua vem sofrendo desde então ajustes para melhor atender a necessidade de vigilância: identificação de situações e monitoramento da rede socioassistencial. A sua última versão foi incorporada a necessidade de informações mais detalhadas dos indivíduos nela cadastrados, o que podemos chamar de “prontuários eletrônicos”.

Para atender às novas demandas no final de 2010 foi composto um grupo de trabalho com o objetivo de aprimorar o SISRua como ferramenta de monitoramento e controle dos serviços de atendimento à população em situação de rua. Em 2013, sob nova coordenação da vigilância socioassistencial, o grupo de trabalho concretizou suas atividades de desenvolvimento de sistemas informatizados para atender à necessidade de prontuários eletrônicos dos usuários da rede socioassistencial conveniada como um todo. Este grupo efetuou toda a reengenharia do processo de atendimento e da construção da informação, possibilitando a utilização desta nova abordagem para diversos tipos de serviços, logo, a criação dos demais sistemas (módulos) obedecerá a mesma lógica de processamento das informações. Para além da rede de acolhimento à População em Situação de Rua, selecionamos a rede de convívio da proteção social básica como grupo inicial para a implantação deste sistema de cadastro, de registro de frequência e de evolução do atendimento psicossocial.

Assim, em 2013, investimos na concretude das discussões técnicas que vinham sendo conduzidas, para melhoria do sistema sobre outros aspectos e variáveis necessárias ao monitoramento e à avaliação dos atendimentos e “atendidos” prestados. A partir do processo de estruturação de um setor responsável pela gestão da informação e desenvolvimento de ferramentas informacionais ampliaram-se as possibilidades dos sistemas informatizados.

Uma nova versão de sistema foi desenvolvida denominada Sistema de Atendimento aos Usuários – SISA. O primeiro módulo desenvolvido e implantado em outubro de 2013 estava voltado para os serviços de acolhimento institucional. Nesta versão do SISA, foram contemplados os registros de frequência, de atividades com os usuários, de entrevistas técnicas e suas providências, de diagnóstico das situações escolar, de saúde, de trabalho e de contatos familiares.

A metodologia utilizada foi a de implantação gradativa e adoção de método participativo. Alguns serviços de acolhimento foram visitados antes da implantação para verificar as atividades desenvolvidas e procedimentos adotados, permitindo que o sistema atendesse a essas exigências. Depois, foram selecionados para implantação aqueles serviços que já utilizavam o SISRua, por entendermos que estavam mais integrados com a necessidade de registro e familiarizados com sistemas informatizados. Os técnicos e gerentes desses serviços foram então capacitados no novo SISA.

A partir disso, durante o período de três meses, a atribuição delegada estava centrada na renovação dos cadastros de seus usuários, dado que a avaliação técnica de transferência automatizada dos cadastros existentes não era adequada, por haver no banco de dados muitas duplicidades, cadastros inválidos, entre outros aspectos que poderiam comprometer a qualidade da informação. Durante esse processo, os serviços foram novamente visitados, verificando a incorporação da ferramenta nas rotinas de trabalho. O segundo momento de implantação passou a focar nas adequações necessárias do sistema. Assim, os técnicos e gestores foram consultados para o estabelecimento de novas funcionalidades. Ou seja, consideraram-se os apontamentos dos operadores para a revisão dos dispositivos do sistema.

A terceira fase de implantação poderia ser considerada como a etapa de consolidação da referência. Afinal, para garantir o contínuo alinhamento entre a gestão pública e os operadores do sistema, outras formas de participação foram implantadas. Nesta perspectiva, focamos a educação permanente, que resultou em vídeo aulas, relatórios de utilização disponibilizados em site, formulário eletrônico de solicitações que garantem priorização do atendimento por senha ou natureza da solicitação, perguntas frequentes sistematizadas e respondidas no site e capacitações presenciais pontuais com foco na reciclagem.

A atual e quarta fase, envolve a extração de banco de dados, sua sistematização e análise. Assim, estão em curso análises tais como: a) o perfil etário, de sexo, país de origem dos estrangeiros atendidos; b) duplicidade de cadastros e limpeza do banco; c) renovação de senhas e fortalecimento das responsabilidades legais de sigilo e troca das informações; d) o acesso rápido aos dados ampliando as possibilidades de comunicação e colaboração durante o período de Operação Baixas Temperatura; e) automatização de relatórios com dados qualitativos registrados no prontuário eletrônico.

Considerações Finais:

No presente artigo, como demonstrado, os sistemas informatizados desenvolvidos pela SMADS, buscam responder às pressões postas por diferentes modelos de gestão de políticas públicas. Como a adoção de ferramentas de computação é recente, esses são reveladores especialmente dos dois últimos momentos e modelos históricos, a alterando o enfoque na “eficiência” para a “efetividade”.

A crença da difusão como elemento fundamental para o alinhamento entre Estado e Sociedade orientou a reestruturação do setor, a adoção de soluções de TI e parcerias para o acesso. Ainda temos o desafio de participar da agenda de educação permanente, fornecendo conteúdos privilegiados para análise crítica dos caminhos adotados pela política. Cabe mencionar que as atuais metas de gestão tomaram como referência os diagnósticos elaborados pela COPS. Essas ações pontuais, ainda que limitadas e insuficientes, representam avanço significativo, pois revelam o direcionamento da efetividade como princípio, ou seja, a capacidade de influenciar o planejamento da política.

A implantação gradativa, com contribuições significativas pela participação, mostrou-se um método adequado. Considerando isso, avançamos, em menos de 2 anos, na capilaridade dos sistemas informatizados, tanto em termos de tipologia, quanto em termos de quantidade de unidades em operação, passando de cerca de 5% para 10% do total dos 1260 serviços conveniados. Cabe destacar, sobretudo, a diversificação de tipologias de serviços. Antes, usavam esse tipo de ferramenta os serviços de abordagem, acolhimento 16 e 24 horas, repúblicas para adultos (parcialmente) e centros de acolhida especial (parcialmente). Hoje, além desses em sua totalidade, foram incluídos os serviços de instituição de longa permanência para idosos, repúblicas jovens, pessoas desaparecidas, projetos especiais de redução de danos e acolhimento de famílias. Com o desenvolvimento de novos módulos a perspectiva é de 100% da rede até 2017.

Desenvolver sistemas informatizados de registro dos atendimentos prestados à população é uma realidade da garantia de qualidade dos dados, principalmente em contextos de grandes cidades. Para viabilizar o projeto são necessários diversos elementos: conhecimento técnico para elaboração das especificações, recursos financeiros para desenvolvimento e manutenção, estrutura institucional para sustentação das bases, recursos para garantir capacitação e suporte aos operadores, capacidade técnica para extração, sistematização e análise. As recentes inovações permitem abrir espaço para o fortalecimento dos atores e das instituições públicas, pois possibilitam subsidiar a gestão com dados quantitativos e nominais, e subsidiar os atores do controle social com informações estruturadas resultante do monitoramento dos serviços prestados pela tempestividade e sistematização.

Bibliografia:

- ABRUCIO, Fernando Luiz (2007). **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Acesso em: 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext
- ARATO, Andrew (2002). **Representação, soberania popular e accountability**. In: *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, nº 55/56- Cenários de Direitos.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2015). *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília-DF, MDS. Acesso em: 08 de julho de 2015. Disponível: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>.
- CASTRO, R. G. de; GOMES, M. B. (2007). *Administração Pública Contemporânea*. In: Documento de propriedade do CETEB: Centro Tecnológico de Brasília/Universidade Gama Filho, Brasília – DF.
- COPS, Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais (2015). *Centro de Gestão de Processos da Informação*. São Paulo, COPS. Acesso em: 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/monitoramento/index.php?p=170850
- GRAU, Nuria Cunil (2007). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública e representación social*. Caracas, Nueva Sociedad/CLAD.
- LAVALLE, Adrian Gurza. HOUTZAGER, Peter. CASTELLO, Graziela (2004). *Em nome de quem?: A nova representação política e a sociedade civil – lições do Brasil*. Brighton-Englaterra: Institute of Development Studies working paper, University of Sussex.
- PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. Lei nº 12.524, de 1 de dezembro de 1997. Acesso em: 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/comas/Entidades/Leislacao_Lei_de_Criacao_do_Comas.doc
- REIS, Daniela Santos (2013). *SISRUA – contribuição para gestão em rede de serviços de atenção à população em situação de rua*. In: *O Social em Questão - Ano XVII, nº 30*, Rio de Janeiro. Acesso em: 11 de julho de 2015. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Reis_5.pdf
- SILVA, Eduardo M. da; YUE, Gin Kwan; ROTONDARO, Roberto G.; LAURINDO, Fernando José B (2006). *Gestão da qualidade em serviços de TI: em busca de competitividade*. In: **Produção**, v. 16, n. 2, p. 329-340, Maio/Ago. Acesso em: 08 de Julho de 2015. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v16n2/11.pdf>.
- SMADS, Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Portarias nº 46 e nº 47, 23 de dezembro de 2010. Acesso: em 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/portaria_SMADS_046_2010.pdf
- _____. Portaria nº 28, de 29 de agosto de 2008. Acesso: em 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30082008P%20000282008SMADS
- _____. Portaria nº 30, de 6 setembro de 2003. Acesso: em 11 de julho de 2015. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06092003P%20000302003SAS
- ZVIRTES, Leandro (2005). *Controle da Qualidade Total (TQC)*. Material apresentado em aula no Programa de Engenharia da Produção e Sistemas, da Disciplina: Gerência da Qualidade na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Centro de Ciências Tecnológicas - CCT. Joinville, UDESC/CCT. Acesso em: 11 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&>

[ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.joinville.udesc.br%2Fportal%2Fprofessores%2Fvirtes%2Fmateriais%2FAula_3_-_Introdu%25E7%25E3o_ao_TQC.ppt&ei=h8miVfnXI8KBwgTtYiABw&usg=AFQjCNE6wrm-domZHBsdwHjbX9-6PeIjcxA&sig2=RuU7asyc4Su65nn7SntCFg&bvm=bv.97653015,d.Y2I](http://www.joinville.udesc.br/portal/professores/virtes/materiais/Aula_3_-_Introducao_a_TQC.ppt&ei=h8miVfnXI8KBwgTtYiABw&usg=AFQjCNE6wrm-domZHBsdwHjbX9-6PeIjcxA&sig2=RuU7asyc4Su65nn7SntCFg&bvm=bv.97653015,d.Y2I)

Sites:

ObservaSampa: <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>

PlanejaSampa: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>

Infocidade: <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=5&titulo=Assist%EAncia%20Social>

Mapa Digital da Cidade: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/DU0107_MDC/paginaspublicas/index.aspx

Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/index.php?p=2011

Centro de Geoprocessamento e Estatística:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/mapas/index.php?p=2012

Centro de Pesquisa e Memória Técnica:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626

Centro de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/monitoramento/index.php?p=170850

Centro de Gestão de Processos da Informação:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/sistemas/index.php?p=170851

Autora:

Bacharel em Ciências Sociais (PUC-SP), mestre em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP). Coordenadora geral do Observatório de Políticas Sociais (COPS), da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura do Município de São Paulo (SMADS-PMSP). Também pesquisadora no Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP). Com experiência na área de sociologia urbana, pesquisas de campo, assessoria em projetos socioculturais, produção cultural, população em situação de rua, indicadores socioterritoriais, formação de agentes sociais e capacitação de jovens multiplicadores de cultura.