

Vigilância socioassistencial e controle social

Viviane Canecchio Ferreirinho

Introdução: A Política de Assistência Social no Brasil

A Constituição Federal Brasileira de 1988, a primeira após vinte e um anos de ditadura militar, insere em seu texto um marco histórico para os movimentos que lutaram pela consolidação da assistência social como política de Estado e como direito dos cidadãos. A lei assegura que compete ao poder público, organizar a seguridade social, composta pela tríade: saúde, assistência e previdência social. Apesar dos governos militares terem criado o Ministério da Previdência e da Assistência Social e terem sido responsáveis pela organização da assistência como prática de governo, a ação ainda estava destinada à atenção ao exército de reserva de mão de obra para assegurar o crescimento do Estado e condicionada a práticas fragmentadas, pontuais e setorializadas (Nozabielli; Lonardoni; Gimenes; Santos; 2006). São dessa época programas de alfabetização de adultos (MOBRAL), construção de casas populares (BNH) e complementação alimentar (PRONAM), que tentavam amenizar a pauperização e aumento vertiginoso das desigualdades sociais criadas pelo modelo político-econômico. Essas ações autoritárias pouco contribuíram para superação das injustiças construídas pelo próprio modelo e menos ainda para construção de cidadania. Entretanto, propiciaram um terreno fértil para estimular o debate e a organização de movimentos e lideranças em torno de uma pauta comum na área que culminou com a inclusão vitoriosa do direito à assistência na carta magna da nação, após o término do governo militar.

Passados cinco anos da promulgação da Constituição, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que estabelece e normatiza a assistência social como política de estado e como direito dos cidadãos.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS/1993).

A LOAS determina, entre outros aspectos, que as ações no âmbito da assistência social deverão se organizar de forma descentralizada e com a participação dos atores que executam suas funções como as entidades e organizações sociais e participação das instâncias deliberativas criadas na própria lei que garantem a participação de diversos setores da sociedade. Essa forma de prática das ações deverá ser operacionalizada sob a forma de um sistema único que articulará os meios e esforços para sua execução. Só a IV Conferência da Assistência Social, em dezembro de 2003 vai deliberar que o Sistema Único de Assistência Social - SUAS determinado pela LOAS seja implantado.

Mas, é em 2004 que o Estado vai aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e demonstrar a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implantação efetiva do sistema que organizará a assistência entre todos os entes federados.

A história da construção de políticas, especialmente àquelas que asseguram cidadania e direitos àqueles que não estão nas esferas decisórias e de poder é extremamente interessante. Se analisarmos o período de criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, durante o governo militar e finalmente, o momento em que o SUAS foi organizado pelo governo federal e começou a ser pactuado entre os diversos entes federados, mais de trinta anos se passaram. Foram dois presidentes militares,

um presidente eleito pelo congresso que faleceu antes de assumir, um vice-presidente, um impeachment, outro vice-presidente que assumiu e mais dois mandatos de um presidente, para que um novo governo eleito cumprisse as determinações da lei. E um longo caminho de conquistas, ainda não completamente solidificadas, pois passam por destruir práticas históricas em que a assistência social esteve a cargo da filantropia, das igrejas, do favor e do “primeiro-damismo”, cenário este que não é uma exclusividade brasileira. E essa conjuntura “assistencialista”, benevolente, não se refere apenas ao período compreendido entre esses trinta anos, mas de como se deu a constituição e construção no tempo da atenção àqueles que necessitam proteção social em virtude da exposição à violência, insuficiência de renda ou advinda de fragilidade devido ao ciclo de vida ou qualquer outro grau de vulnerabilidade. Historicamente, as igrejas, especialmente as de religião católica, tiveram e ainda têm, papel importante tanto na manutenção do assistencialismo, perpetuando as ações de caridade e filantropia, mas, também, promovendo ações de proteção, como no caso de combate à fome e/ou à mortalidade infantil e até mesmo, em alguns casos, como participantes e provocadoras do debate sobre a assistência como direito, são exemplos, as *Santas Casas de Misericórdia*, as *Comunidades Eclesiais de Base* ou os programas da *Pastoral da Infância*.

Um espectro que nos assombra é a manutenção em muitas cidades e estados do ranço também persistente historicamente da assistência social como obra referenciada na “primeira-dama”. A mulher do governante distribui aos carentes toda sua benevolência, com dinheiro público, o que é imoral ou, com dinheiro arrecadado de fundos beneficentes, o que é hipocrisia. É um espectro porque perpetua o assistencialismo em contrapartida à política de assistência social como garantia de direitos. Podemos localizar historicamente o início da institucionalização dessa prática em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) comandada pela mulher do Presidente da República, Darcy Vargas e que oferecia assistência às famílias dos pracinhas enviados à II Guerra. A LBA legitimou a assistência como benevolência, com cunho paternalista e conformou a parceria das primeiras-damas com o “voluntariado” (Sposati e Falcão, 1989). A LBA persistiu até a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974 e foi, posteriormente, reinventada com a criação da Comunidade Solidária, em 1995, cujo lema “parceria e solidariedade”, reedita o modelo do *primeiro-damismo*, agora em sociedade com organizações não governamentais, à medida de políticas alinhadas ao neoliberalismo. Há aqui um rompimento com a LOAS ao se propor “novas articulações entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil através das ONGs para o enfrentamento da pobreza com programas focalizados para as populações mais necessitadas” (Peres, 2004: p. 115). O programa foi desativado gradativamente a partir de 2002, mas persistem até os dias atuais essas concepções de assistência que são estruturais no tratamento das vulnerabilidades sociais, especialmente a pobreza e que necessita mudança de paradigmas para avançar. Em termos de gestão pública são resquícios de administração patrimonialista que, apesar de terem sido modificadas pelo advento da administração burocrática instituída pelos governos militares, persiste até os dias de hoje quando se procura estabelecer a forma gerencial, calcada em padrões de efetividade.

O Sistema Único de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 que vai desenhar o modelo de atenção da assistência constrói suas bases estabelecendo regras do pacto federativo, formas de adesão ao sistema e o financiamento da política. De acordo com a PNAS/2004, *são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais*. Essa formatação vai determinar como o Sistema Único de Assistência Social vai organizar a política no território nacional. Em relação à vigilância, uma conceituação começa a ser revelada:

A vigilância socioassistencial refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (PNAS/2004).

Portanto, para garantir a assistência social como política de Estado é indispensável a criação de normas que garantam que os serviços, programas e benefícios sejam ofertados sob a forma de direitos e com desenho padronizado, ou seja, torna-se necessária a construção de um sistema operacionalizado de forma descentralizada e participativa, mas com um comando único. A Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 (NOB/SUAS) é produzida, então, para consagrar os eixos que darão estrutura ao pacto federativo entre os três entes – Governo Federal e Governos Estaduais e Municipais – padronizar concepções, diretrizes e objetivos que assegurem o exercício da política de direitos e firmar as bases de organização do SUAS. Concebe a família, em seus diversos arranjos possíveis como principal foco das ações que deverão ser executadas pelo princípio da territorialização. De forma descentralizada, estabelece as novas bases em que se darão as relações entre o Estado e a sociedade civil, bem como as formas de financiamento da política e o controle e a participação sociais. Dedicar, ainda, um capítulo final sobre informação, monitoramento e avaliação e a determinação de criação de um sistema nacional com a atribuição de produção dessas atividades que garantam a eficiência, eficácia e efetividade das ações da assistência social e especialmente que sirva ao controle social.

Em 2011 e 2012 a vigilância ganha ainda maior visibilidade e importância. Em 2011, a Lei 12.435 altera o artigo 2º da LOAS, incluindo nos objetivos da assistência social, a vigilância socioassistencial que deve visar *a análise territorial e a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos*. Em 2012, a nova Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS/2012 que traz uma nova maneira de avaliar o nível de adequação de gestão dos municípios que aderiram ao sistema, e, ainda, destaca o papel da vigilância, ampliando sua conceitualização e abrangência, determinando a sua estruturação, implantação e/ou implementação para os entes federativos pactuados no sistema único. A norma de 2012 atualiza os procedimentos e funções frente às discussões que ocorreram nos sete anos de implantação do SUAS, adaptando e readequando a estrutura para garantir continuidade ao processo.

O Sistema Único da Assistência Social, em implantação há dez anos no Brasil, após a revisão feita pela NOB/2012, oferece três funções aos seus usuários: a *proteção social* que é ofertada através de programas, serviços, projetos e benefícios; a *transferência de renda*, que também acontece com a aplicação de programas e benefícios específicos; e a terceira, a *vigilância socioassistencial*, uma área intrinsecamente vinculada à gestão do SUAS, com dois eixos principais: *a produção, sistematização e análise de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos, e, de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial*. O principal objetivo é subsidiar a gestão com informações sobre como estão as relações entre as necessidades apresentadas pela população e os serviços ofertados nos diversos territórios.

Por estar ligada ao planejamento, monitoramento e avaliação da gestão, a vigilância atravessa transversalmente as outras funções sistematizando as informações das proteções sociais e da transferência de renda, valendo-se, ainda, dos dados produzidos por institutos e fundações, criando e cruzando variáveis e indicadores e produzindo conhecimento territorializado.

Em atenção à função de proteção social cabe mencionar que na promoção da assistência social às famílias e a população em geral a atuação dos profissionais é organizada por dois eixos hierarquizados considerando o grau de vulnerabilidade e risco a que estão expostos indivíduos e/ou famílias em seus diversos territórios: a proteção social básica e a proteção social especial. Para estar em consonância com as políticas de defesa de direitos, deve estar balizada em um modelo descentralizado e participativo, garantir os padrões de qualidade nos serviços ofertados e estar integrada com outras políticas sociais.

Proteção social – o sentido de proteção (protectione, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (SPOSATI, 2009, p.21).

Nesse sentido, as proteções sociais visam garantir seguranças fundamentais na vida das pessoas: segurança de acolhida, que requer que haja alimentação, vestuário e abrigo; segurança de convívio em que exista a possibilidade de dividir espaços e diálogos com a família, vizinhos e outros grupos sociais e segurança de sobrevivência, em que uma renda mínima seja garantida.

À proteção social básica cabe monitorar e proteger indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. A vulnerabilidade consiste em uma série de situações originadas nos processos econômicos e políticos que produzem e reproduzem desigualdades e ameaçam a sobrevivência e a dignidade das pessoas, como por exemplo, a inexistência de renda ou a renda insuficiente. Colocam o indivíduo em vulnerabilidade, também, alguns aspectos relacionados à sua identidade, como por exemplo, fragilidades provocadas pelo ciclo de vida (ser criança ou ser idoso), decorrentes de uma deficiência física ou intelectual, ou, ainda, por pertencerem a grupos discriminados ou segregados, como indígenas ou vítimas de preconceito devido à orientação sexual ou identidade de gênero. Ou, ainda, a desproteção decorrente de calamidades públicas ou provocadas por fenômenos da natureza.

Normalmente, é a combinação de vários fatores, fortemente ligados ao território, que leva a exclusão social de pessoas ou grupos e dificulta o acesso à participação política, à cidadania e a bens públicos. Para a proteção dessas pessoas ou grupos a proteção básica deve ofertar programas, benefícios, serviços e projetos de convivência, socialização e que facilitem a organização política para defesas de direitos que podem ser eventuais ou continuados, com ou sem condicionalidades, conforme a necessidade ou até que haja ruptura ou superação da situação de vulnerabilidade que gerou o atendimento. O Benefício de Prestação Continuada, previsto na LOAS, para idosos e pessoas com deficiência e benefícios eventuais como pagamento de contas, auxílio alimentação, compra de ferramentas de trabalho. Como um dos programas ofertados está o Bolsa Família, que consiste na transferência direta de renda. Essa proteção distinguiu-se especialmente pelo caráter preventivo de suas ações.

A proteção social especial, que divide-se entre média a alta complexidade, vai lidar com situações de risco pessoal e social a que estão exposto os indivíduos e sua famílias ou que tenham seus direitos violados. Entende-se por risco a ocorrência de fatores capazes de ameaçar a vida ou a segurança física ou psicológica de indivíduos e que violam seus direitos fundamentais. Assim, a

violência, o abandono, a exploração ou abuso sexual ou aquelas pessoas que tenham seus vínculos familiares rompidos, devem ser ter esse tipo de proteção. Diferentemente da proteção básica que atua com a prevenção, a proteção especial age quando a situação já se agravou, por isso o acompanhamento deve vir caso a caso em diálogo constante com outras políticas públicas, com o Poder Judiciário e o Ministério Público. Os serviços e programas oferecidos são de acolhimento, convivência e defesa de direitos, devem articular-se com as ofertas da proteção básica para complementar sua atenção de forma integral. São situações, que exigem ação imediata e, normalmente, acompanhamento próximo e ágil. Os indivíduos ou famílias serão atendidos na proteção social de média ou alta complexidade de acordo com o grau de rompimento de vínculos ocorrido ou a gravidade da violação que foram vítimas.

A Vigilância como função deve, portanto, prover as equipe responsáveis pelas *proteções* com informações territorializadas sobre as pessoas, grupos ou famílias que estão em risco e vulnerabilidade para que suas ações cheguem com cuidado e tempestividade. Território é também um conceito importante para a política de assistência social e para o sistema único. Não se trata apenas do lugar ou do espaço físico em que vivem as pessoas. É o espaço com vida onde se constroem as relações e se produzem e reproduzem potencialidades e vulnerabilidades, corresponde ao espaço em que se vive, mas, principalmente, ao espaço que se usa: *Território usado é o chão mais a identidade. (...) O território é o fundamento do trabalho; o lugar da resistência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida* (Santos, 2007, p.14).

A Vigilância Socioassistencial em São Paulo

Para se entender a estrutura da vigilância na cidade de São Paulo precisamos dividi-la em seus dois eixos: de um lado a produção de informações para subsidiar as atividades de proteção social, planejamento da gestão e aproximação entre oferta e demanda por serviços, programas e projetos, que será chamada de ações de diagnóstico e, de outro, as informações quanto ao tipo, volume e padrão de qualidade dos serviços, programas e projetos ofertados, que será denominada de ações de monitoramento e avaliação.

A estruturação da assistência social como secretaria executiva do município deve-se, em seu início, à necessidade de administração da rede municipal de creches, destinadas ao atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade. Os movimentos de luta por creche, pressionando a abertura de vagas para proteção das crianças durante a jornada de trabalho de suas mães, aliados à vontade política de absorção da mão de obra feminina, numa cidade em crescimento vertiginoso, fizeram com que fossem criadas, até 1985, 494 creches, com 50.545 crianças matriculadas e ainda 22.008 crianças e adolescentes de 7 a 14 anos atendidos em projetos alternativos para garantia de segurança no contra turno escolar (Barbosa, 2015). Para controle das vagas e monitoramento dos atendimentos, as informações eram coletadas mensalmente de forma manual. O Setor de Utilização de Informações Técnicas – SUIT era responsável pela sistematização dessas informações no âmbito da secretaria. Posteriormente, foi criada a Divisão Técnica de Documentação e Informação - DTDI que possui a atribuição de monitorar e documentar as ações da Secretaria do Bem-Estar Social e que possuía 17 unidades descentralizadas, as Supervisões Regionais do Bem-Estar Social – SURBES. Cada SURBES possuía um setor equivalente ao do órgão central denominado Seção Técnica de Documentação e Informação – STDI responsáveis pela sistematização dos dados produzidos pelos equipamentos de creche e de atenção à criança, adolescentes e pessoas com deficiência que eram atendidos em convênios com entidades sociais. Cada equipamento, administrado de forma direta ou conveniada enviava seus dados de execução em formulários produzidos pela secretaria. Os STDI, além do monitoramento da rede, produziam diagnósticos locais que eram denominados “Caracterização da Região”.

Nesse documento dados secundários produzidos por institutos de pesquisa somavam-se às observações produzidas pelos técnicos, que realizavam incursões nos territórios mapeando especialmente, o comércio e indústrias locais, favelas e organizações que pudessem vir a ser parceiras. Os técnicos do setor eram responsáveis, também, pela leitura e divulgação das “notícias oficiais” publicadas no Diário Oficial e, em algumas administrações, recebiam assinaturas de jornais e revistas e divulgavam em murais para conhecimento e informação dos demais técnicos.

Mas, as principais atividades atribuídas hoje ao setor de Vigilância já eram desenvolvidas por equipes especializadas desde os anos 80. O tamanho e quantidade de habitantes da cidade forçaram uma descentralização precoce, gerando diversos níveis de gestão e a necessidade de conhecer os diversos territórios heterogêneos tanto geograficamente, quanto em suas dinâmicas econômicas e sociais. A complexidade do acompanhamento e execução das ações e quantidade de pessoas atendidas, também, exigiram um monitoramento refinados para controle não só do público atendido, mas das atividades desenvolvidas, gasto financeiros e recursos humanos necessários.

Em 2002, assume a gestão da Secretaria de Assistência Social, Aldaíza Sposati, que sempre atuou acadêmica e politicamente a frente de movimentos que resultaram na concretização da LOAS e do SUAS. O Departamento Técnico de Documentação e Informação ganha, então, o título de Vigilância Socioassistencial e os nítidos contornos que estarão presentes no texto da NOB/2012. Em 2004, é criada, pela Portaria 24/SAS, na Supervisão de Vigilância, a equipe técnica de Geoprocessamento, com a incumbência *da produção, manutenção, consulta, análise e divulgação de informações georreferenciadas*. O território, passa, portanto, a ser um diferencial nas análises da assistência social. O *Mapa da Exclusão/Inclusão Social* também foi utilizado para compreensão do amplo espaço social de São Paulo e planejamento de ações. Uma mistura entre o modelo que São Paulo já havia construído em sua história, exigido pela sua complexidade como metrópole e a presença de intelectuais da área da assistência social – Dirce Koga, Neire Bruno e outras pesquisadoras faziam parte da equipe de gestão - executando a política e alterando aspectos de como se pensa e faz diagnóstico e monitoramento na cidade, pode ter influenciado a forma como a vigilância foi organizada no SUAS. Ao final da gestão, em 2004, as 17 unidades regionais tornam-se 31, obedecendo à Lei 13.169, de 2002 que cria na cidade a administração descentralizada em Subprefeituras.

Em 2007, com o Decreto 48.359, o setor responsável pela vigilância na agora denominada Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, passa a ser a Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais. Dividida em três setores – Centro de Pesquisa e Produção da Informação, Centro de Monitoramento e Avaliação e Núcleo de Regulação de Parcerias – distribuindo as ações da vigilância entre eles.

Assim, o Centro de Pesquisa e Produção da Informação passa a ter as seguintes atribuições:

- I - coordenar e manter o Sistema de Vigilância Socioassistencial, identificando e mensurando situações de vulnerabilidades, riscos pessoais e sociais, bem assim indicando medidas de prevenção e necessidades de expansão dos serviços;
- II - elaborar estudos, relatórios e recomendações acerca dos níveis de desempenho, da evolução de índices e de indicadores dos serviços, programas e projetos socioassistenciais;
- II - elaborar estudos, relatórios e recomendações acerca dos níveis de desempenho, da evolução de índices e de indicadores dos serviços, programas e projetos socioassistenciais;
- III - identificar e estabelecer parcerias com Universidades, Institutos de Pesquisas e Centros de Estudos, visando a produção de informações relevantes para a compreensão, análise, planejamento e gestão da Política de Assistência Social no Município de São Paulo.

Ao Centro de Monitoramento e Avaliação caberá:

- I - planejar e coordenar o sistema de Avaliação e Monitoramento de resultados gerados pelos programas, projetos e serviços estabelecidos pela SMADS;
- II - elaborar relatórios de avaliação dos convênios estabelecidos entre a SMADS e organizações socioassistenciais, com vistas à execução da Política de Assistência Social;
- III - elaborar relatórios gerenciais sobre a execução dos serviços conveniados participantes da rede socioassistencial da SMADS;
- IV - elaborar relatórios sobre o perfil das Organizações Sociais cadastradas no Banco Público de Dados de Organizações e Serviços.

O Núcleo de Regulação de Parcerias ficou responsável por todas as atividades envolvendo a regulação de convênios, produção de editais para abertura de audiências públicas, certificação e credenciamento de organizações sociais e emissão de pareceres sobre o perfil institucional das organizações conveniadas e de sua atuação. Os dois primeiros setores ficam com as incumbências da vigilância socioassistencial, enquanto que o Núcleo tem um papel de apoio administrativo à gestão.

Em dezembro de 2008, o Decreto 50.365, promulga o retorno das Supervisões de Assistência Social que haviam sido transferidas para a esfera administrativa das Subprefeituras, para o controle de SMADS, cria a COGEAS – Coordenadoria Geral de assistência Social e mantém a COPS como uma de suas coordenadorias de assessoria. Em 2012, ao final da gestão da SMADS por Alda Marco Antonio, o Decreto 53.029 define oficialmente as atribuições de todas as coordenadorias, cabendo à do Observatório:

- I - coordenar e manter o Sistema de Vigilância Socioassistencial do Município de São Paulo;
- II - planejar, elaborar e monitorar indicadores territoriais para análise das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos de vida;
- III - disponibilizar informações para subsidiar o planejamento da gestão e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social - PLAS;
- IV - planejar e coordenar o sistema de avaliação e monitoramento da rede socioassistencial direta e conveniada e dos benefícios eventuais;
- V - articular o sistema de monitoramento e avaliação municipal com os correspondentes sistemas nas esferas de governo federal e estadual;
- VI - analisar os resultados e identificar as tendências apontadas pelos indicadores sociais, culturais, políticos e econômicos de interesse da SMADS;
- VII - realizar, promover e coordenar estudos e pesquisas de cunho social de interesse das áreas da SMADS;
- VIII - propor diretrizes, metodologias, normas e padrões para o uso da tecnologia de geoprocessamento no âmbito da SMADS;
- IX - propor parcerias e termos de cooperação técnica com universidades, institutos de pesquisas e centros de estudos para a produção de informações relevantes à gestão da política pública de assistência social;
- X - estabelecer fluxos de coleta de dados, de registro e de divulgação da informação;
- XI - articular, acompanhar e avaliar as atividades das Supervisões de Planejamento e Observatório de Políticas Sociais, das Coordenadorias de Assistência Social - CAS;
- XII - gerenciar o Sistema de Monitoramento de Pessoas em Situação de Rua - SISRUA para o pleno exercício da vigilância socioterritorial na Cidade de São Paulo;

XIII - gerenciar o sistema de monitoramento das organizações que prestam serviços socioassistenciais e orientar tecnicamente as Coordenadorias de Assistência Social quanto ao cadastro das organizações matriculadas e credenciadas.

As atribuições ficam mais resumidas, demonstrando que há uma perspectiva de que sejam seguidas a normatizações instituídas a nível federal, pois a primeira função é de coordenação do Sistema de Vigilância Socioassistencial e os outros itens referem-se à sistema, metodologia de monitoramento e rotinas de pesquisa que já organizavam as ações da coordenadoria. A coordenação das atividades de parcerias foi distribuída entre as Coordenadorias de Proteção Social Básica, Especial e COGEAS.

No ano seguinte, o novo governo, através do Decreto 54.073 reorganiza a Secretaria extinguido as Coordenadorias de Assistência Social – CAS e vinculando a Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais diretamente ao Gabinete da Secretária de Assistência Social. A nova gestão da COPS altera a composição das equipes que executarão as ações de vigilância que ficam constituídas em quatro áreas: monitoramento e avaliação de serviços, geoprocessamento e estatística, pesquisa e memória técnica e gestão de processamento da informação. Além do alinhamento às determinações da NOB/SUAS/2012, como, por exemplo, a determinação de utilização das informações do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal para planejamento de ações e análise da necessidade de ampliação e adequação da rede socioassistencial, as atribuições orientadas pela Norma Técnica são distribuídas entre as equipes sendo destacados para os novos centros instituídos:

O *Centro de Monitoramento e Avaliação da Rede Socioassistencial (CMA)* deve, como o próprio nome diz, monitorar e avaliar os padrões de serviços. Dada a realidade marcada pela existência de serviços anteriores a estruturação e formalização do SUAS, esse é um dos primeiros processos de estruturação da vigilância socioassistencial.

O *Centro de Geoprocessamento e Estatística (CGEO)* deve monitorar e construir indicadores territorializados das situações de risco e vulnerabilidades, das situações de violência, negligência e maus tratos, permitindo ampliar as capacidades de identificação e prevenção.

O *Centro de Pesquisa e Memória Técnica (CPMT)* busca, em fontes primárias e secundárias, organizar diagnósticos das realidades e de demandas socioassistenciais.

O *Centro de Gestão de Processos da Informação (CGPI)*, responsável pela estruturação, desenvolvimento, implantação e suporte em sistemas informatizados, foi recentemente criado para qualificar a coleta e sistematização de dados com a adoção de tecnologias da informação (NAKAGAWA, 2015).

Dessa forma, a consolidação de um sistema de vigilância social na cidade passa por uma história particular, porque única, mas construída historicamente por atores invisíveis e personagens de destaque para alcance da assistência social como política de direitos e ampliação de cobertura à todos que dela necessitarem gradativamente.

Controle Social

Quando se organiza a política por uma norma técnica os principais objetivos são, como foi dito: a busca de unidade de concepção para execução da política de assistência social na forma de direito do cidadão à proteção, seguridade e à defesa contra direitos violados; a existência de um comando único, de regulação estatal, em todas as esferas de governo pactuadas, que assegure o caráter público da

política; a criação de mecanismos que prevejam a gestão democrática e participação da sociedade na formulação e controle das ações.

Para a construção de um sistema democrático e participativo, a organização do controle e social deve se dar através: *dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais; conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; conselhos de gestão dos serviços.*

A coordenação para cumprimento dessas orientações está distribuída nas diversas instâncias de gestão da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. Cabe ao Observatório, especialmente, ser o principal agente na divulgação dos dados executados no atendimento à população, bem como, o padrão e a cobertura dos serviços ofertados, uma vez que é responsável pela sistematização dos mesmos.

Para realização desta responsabilidade, foram tomadas várias decisões e desenvolvidas várias ações, inclusive em parceria com as outras instâncias de gestão da SMADS e em cumprimento de determinações oficiais.

Uma dessas ações foi a organização de um documento de diagnóstico sócio-territorial que incluiu o apontamento do cruzamento das ofertas de serviços em relação às demandas identificadas no território. Através do estudo de indicadores e variáveis pode-se observar as ocorrências de vulnerabilidades e risco nos diversos territórios, e suas concentrações, identificação de pobreza, de idosos, de beneficiários de programas de transferência de renda, pela construção de séries históricas foi possível saber onde padrões estavam estabelecidos. Frente a esse levantamento foi analisada a distribuição territorial da rede socioassistencial e identificar o que foi denominado *vazio socioassistencial*. Mas, essa não foi a maior novidade, pois como foi descrito, a prática de diagnóstico é antiga na secretaria. O grande salto foi a provocação da discussão da distribuição das vagas e serviços e, principalmente, a divulgação do documento para acesso de qualquer cidadão, como nunca tinha sido eito antes.

A análise de como se organiza a rede socioassistencial no território suscita o debate, pois faz com que os agentes sociais envolvidos reflitam sobre vários aspectos. Conhecer as vulnerabilidades e riscos de cada região, as capacidades dos serviços e as tipificações, as dificuldades encontradas em cada território para implantação, os recursos financeiros necessários para abertura e manutenção dos programas, serviços e projetos, contratação de pessoal e outras informações são necessárias para compreensão do quadro da cidade. Esse processo faz com que cada cidadão exerça a capacidade de fazer a vigilância e essa experiência foi bastante enriquecedora, especialmente com a apresentação desses dados no Conselho Municipal de Assistência Social, que é um dos órgãos que fazem, oficialmente, o controle social nos municípios. A avaliação de que a transparência na divulgação de estudos e análises é fundamental na construção da política de assistência social, foi feita, principalmente ao percebermos a apropriação dos técnicos e trabalhadores sociais das ferramentas da vigilância e de solicitações em conferências e outros espaços democráticos de participação para inclusão de informações deste escopo precedendo os debates. Essa publicização contribui, ainda, para que toda a tecnologia utilizada no levantamento de informações, produção de mapas e tabelas, possa ser utilizada também para pesquisas acadêmicas de diversos fôlegos e temáticas.

Além disso, passaram a ser publicados na internet todos os dados de atendimento, as informações georreferenciadas, relatórios de utilização do preenchimento dos sistemas de informação, como determinado pela Lei Federal 12.527/11 e pelo Decreto Municipal 53.623 que dispõem sobre o acesso à informação e à transparência dos dados públicos.

A administração pública sofre pressões de diversas naturezas. Pressões sociais por modernização, pressões políticas para conformação a diretrizes de diferentes gestores, pressões internas por resultados. O modelo gerencial de administração ao definir que o acompanhamento será feito monitorando-se objetivos e metas, desconcentra e reduz os níveis hierárquicos para execução das atividades dentro da máquina pública. Dessa forma, pode permitir uma maior liberdade e criatividade para resolução dos problemas que se colocam na execução das políticas públicas. Propondo formas mais flexíveis de gestão, atuando de forma descentralizada, diminuindo a hierarquia, há um incentivo bastante produtivo à participação da sociedade como um todo e, conseqüentemente ao controle social. O acompanhamento de todos – gestor e sociedade civil - se faz pelo monitoramento dos objetivos e metas estabelecidas, trazendo efetividade e transparência e ainda, promovendo o advento de intervenções originais.

Referências bibliográficas:

- BARBOSA. Elenice Tobo de Freitas. 2015. Processo de refinamento dos instrumentos de monitoramento de serviços da Assistência Social na Metrópole de São Paulo, São Paulo, Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais.
- BRASIL. Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993. (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm, acesso em 12/07/15.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOBRH/SUAS, Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política nacional de Assistência Social –PNAS/2012. Norma Operacional Básica – NOBRH/SUAS, Brasília. Disponível em: <http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>.
- NAKAGAWA. Carolina. 2015. Vigilância Socioassistencial: um investimento na capacidade participativa. São Paulo, Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais.
- NOZABIELLI, Sonia R.; LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia G.; SANTOS, Maria Lucia dos. 2006. “O processo de afirmação da assistência social como política social”. In Serviço Social em Revista, Vol. 8, nº 2 Jan/Jun/2006. Serviço Social em Revista é uma publicação semestral do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, Londrina, Paraná. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/>
- PERES, Thais Helena de A., 2004. “Comunidade Solidária, A proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais”. In *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005; Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/comunidade_solidaria._a_proposta_de_um_outro_modelo_para_as_politicas_sociais.pdf
- SANTOS, Milton. 2007. O Espaço do Cidadão. 7ª ed. São Paulo: Edusp.
- SÃO PAULO. Decreto Municipal de 50.073 de 4 de julho de 2013. Dispõe sobre a supressão e vinculação de unidades da secretaria Municipal de assistência e Desenvolvimento Social; altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que específica. Disponível em:

<https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Decreto-54073-2013-Sao-paulo-SP.pdf>.

_____. Lei Municipal de 50.073 de 11 de julho de 2001. Dispõe sobre a reorganização parcial das estruturas organizacionais das Secretarias Municipais que especifica, cria e extingue cargos de provimento em comissão, altera as formas de provimento e dá outras providências. Disponível em: [https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-13169-2001-Sao-paulo-SP-\[06-06-2013\].pdf](https://www.leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-consolidada-13169-2001-Sao-paulo-SP-[06-06-2013].pdf)

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. 1989. LBA Identidade e Efetividade das Ações da Pobreza Brasileira. São Paulo: EDUC.

_____; 2009. “Concepção e Gestão da Política Social não contributiva no Brasil”.

In. *Concepção e Gestão da Política Social não contributiva no Brasil*. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização.

Autora:

Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Mestre e Doutora em Educação: História, Política, Sociedade, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Chefe do Centro de Pesquisa e Memória Técnica da Coordenadoria do Observatório de Políticas Sociais da Prefeitura do Município de São Paulo. Funcionária pública na Secretaria de Assistência Social desde 1992, com experiência na área de sociologia da educação, análise de dados sócios territoriais, monitoramento e avaliação de programas, projetos e serviços socioassistenciais.