

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ALINE CRISTIAN CRUZ SILVA

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL
NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ENTRAVES, AVANÇOS E DESAFIOS

PORTO ALEGRE

2023

Aline Cristian Cruz Silva

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA
VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO
MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ENTRAVES,
AVANÇOS E DESAFIOS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora Profa. Dra. Cláudia Mirella Pereira Ramos

Porto Alegre

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, Aline Cristian Cruz Silva

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ENTRAVES, AVANÇOS E DESAFIOS. Aline Cristian Cruz Silva. Cachoeirinha: FLACSO/ FPA, 2023.

123 p.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Mirella Pereira Ramos

Aline Cristian Cruz Silva

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA
VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO
MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO: ENTRAVES,
AVANÇOS E DESAFIOS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: 27 de junho de 2023.

Profa. Dra. Cláudia Mirella Pereira Ramos
Universidade Federal da Bahia - UFBA
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Aldemir Inácio de Azevedo
Universidade de Brasília - UNB

Profa. Ma. Andrea Lima Duarte Coutinho
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Profa. Dra. Dhanyane Alves Castro (Suplente)
Universidade Federal da Bahia - UFBA

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família: às minhas filhas Daiane, Mariana e Juliana e ao meu companheiro de vida e de lutas Leonel Matias, que são as pessoas mais importantes da minha vida, as quais sempre me estimularam e apoiaram em tudo, acreditando na minha capacidade e me colocando para cima em todos os momentos. E que, inclusive, tiveram muita paciência comigo. Também à minha mãe Regina Cruz, à minha irmã Angelita e à minha afilhada Luísa, bem como aos amigos e amigas e aos colegas de trabalho, que me incentivaram a realizar este Curso de Mestrado, os quais não foram poucos, e estão guardados na memória e no coração.

Agradeço aos meus netos Caio, Vítor e Maria Clara, por me amarem e tornarem a minha vida mais feliz.

Agradeço à minha orientadora, professora Claudia Mirella Pereira Ramos, pela dedicação, pelos ensinamentos e pela compreensão. Aos colegas de turma da FLACSO, bem como aos professores e professoras, a toda a equipe responsável pelo funcionamento do curso e a Perseu Abramo por abrir esta porta para a pesquisa e formação de futuros mestres.

Agradeço aos conselheiros do CMAS de Gravataí que responderam à pesquisa, embora não tenham sido aproveitadas. Agradeço aos gestores e à coordenação da SMFCAS de Gravataí que NÃO responderam à pesquisa, porque assim me proporcionaram a felicidade de poder conhecer melhor a política municipal de São Leopoldo, onde fui muito bem acolhida e, certamente, poder apresentar um trabalho de maior qualidade.

Agradeço aos entrevistados e entrevistadas: o Secretário da Assistência Social de São Leopoldo, ao sociólogo da PSE, e às coordenadoras dos departamentos de Vigilância Socioassistencial e de Transferência de Renda, às conselheiras do CMAS e às beneficiárias dos programas, projetos, serviços e benefícios da Assistência Social. Também meus agradecimentos à chefe de gabinete do secretário, à secretária executiva do CMAS e ao amigo Joel Santana que fez a ponte com a gestão local.

Por fim, agradeço à VIDA, que me há dado tanto! Pois como disse Thiago de Mello: “A vida, há que merecê-la”.

“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem (...). A vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação porque a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada. O mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas, mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam. Verdade maior. Viver é muito perigoso; e não é não. Nem sei explicar estas coisas (...).” (Guimarães Rosa)

RESUMO

Esta dissertação versa sobre a função Vigilância Socioassistencial (VSA) e sua importância para a consolidação da política de Assistência Social no município de São Leopoldo, da região metropolitana de Porto Alegre, RS, objetivando identificar as dificuldades enfrentadas, as soluções, os avanços e os desafios no seu processo de implementação, bem como a efetividade da Vigilância Socioassistencial para a qualificação da gestão, da oferta de serviços, programas e benefícios, para a proteção social, para a redução de vulnerabilidades e a garantia de direitos e, por consequência, para a consolidação do SUAS no município. A hipótese sobre a qual se debruça esta pesquisa é a de que fatores como uma política municipal de Assistência Social mais consolidada, ou seja, que manteve, ao longo de suas administrações - independente da mudança de governos, com suas diferentes configurações político-partidárias - a oferta de serviços e programas, minimamente, de forma contínua, com investimentos orçamentários, monitoramento e avaliação e controle social, para a qual são requisitos fundamentais a presença de um conselho municipal mais organizado e/ou mais participativo, uma rede socioassistencial mais organizada e articulada, investimentos na qualificação de equipes, presença de profissionais de serviço social comprometidos com teorias metodológicas emancipatórias e gestores (as) que se aproximem de perfil técnico, ou seja, com nível superior e de área de conhecimento afim, responsáveis e comprometidos (as) com a política da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado contribuem no processo de implementação da Vigilância Socioassistencial. Ou seja, todos esses fatores seriam condicionantes favoráveis a um processo de implantação mais consistente e exitoso da VSA, pois uma vez experimentados e incentivados, deixariam um legado suficiente de resistência às condições desfavoráveis provenientes da conjuntura socioeconômica e política, provocando o diferencial nas trajetórias que distanciam municípios com a VSA formal junto ao órgão gestor, ou minimamente informal, dos municípios que não praticam sequer o monitoramento e avaliação, ao sabor muitas vezes de projetos pessoais e despolitizados, pautados pelo assistencialismo e clientelismo, que favorecem a fragmentação, a descoordenação e a sobreposição de programas sociais. Assim, uma só gestão que compreenda a Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, já funcionaria como semente para uma mudança comportamental da rede socioassistencial. Na busca de respostas, além da revisão bibliográfica, utilizou-se pesquisa de campo, quanti-qualitativa,

fundamentada no método crítico-dialético, através de entrevista estruturada, direcionada aos principais atores da política municipal de Assistência Social: ao gestor da pasta, a um técnico e duas técnicas da secretaria, a sete beneficiárias do SUAS e a cinco membros do CMAS. A partir do referencial teórico e da pesquisa empírica é possível afirmar que a VSA no município de São Leopoldo, em que pese a trajetória de grandes dificuldades e retrocessos, está em um processo de construção, com perceptíveis sinais de avanços no último período, resultado do acúmulo de um percurso, com a formalização do Departamento de Vigilância Socioassistencial, presença expressiva no Plano de Ação do PMAS e com programas implementados a partir da sua atuação. Sem dúvida, a VSA poderia estar em um estágio muito mais adiantado, com resultados mais significativos para a qualificação da política social local, não fossem os entraves vivenciados. Assim, as hipóteses se confirmam em parte, e a aposta é na formação e capacitação permanente de técnicos, conselheiros e beneficiários para o despertar da consciência e da práxis cidadã.

Palavras-chaves: Política de Assistência Social, Vigilância Socioassistencial, SUAS, Direitos, Proteção Social

ABSTRACT

This dissertation verses about the function of Social Assistance Surveillance (SAV) and its importance for the consolidation of the Social Assistance policy in the city of São Leopoldo situated in the great Porto Alegre, RS. It aims to identify the difficulties faced, the solutions, the advancements and the challenges in its implementation process as well as the effectiveness of the Social Assistance Vigilance for the management qualification, offer of services, programs and benefits for social protection, reduction of vulnerability and the guarantee of rights, as a consequence, the consolidation of the SUAS in the city. The hypothesis on which the research lays is the factor such as a Social Assistance public policy settled, it means, it kept going in spite of different administrations, governments and its political party configurations, the minimal offer of services and programs remained continuously with investments, monitoring, evaluation and social control. These elements are the central requirements so as to have the presence of a more organized and inclusive city council, a more organized and articulated Social Assistance network, investments on the qualification of the crews, presence of social assistant professionals well committed to emancipatory methodological theories and managers who aligned to a technical profile with graduation degree or with knowledge in the area, responsible and committed to the Social Assistance policy such as the citizen rights and the duties of the government and how all of this contribute on the Social Assistance Surveillance implementation process. In other words, all of these factors would be favorable conditions for a more consistent and successful implementation process of the Social Assistance System (SAS), as once experienced and encouraged, they would leave a sufficiency legacy of resistance to unfavorable conditions arising from the socio-economic and political context, causing a difference in trajectories that distance municipalities with the formal SAS alongside the managing body, or at least informal, from municipalities that do not even practice monitoring and evaluation, often based on personal and depoliticized projects, guided by patronage and clientelism, which favor fragmentation, discoordination and overlap of social programs. Thus, a single administration that understand Social Assistance as a public policy right of the citizen and duty of the State, would already function as a seed for behavioral change in the socio-assistance network. In the search for answers, in addition to the bibliographic review, a quantitative-qualitative field research was used, based on the critical-dialect method, Through a structured interview, directed at key actors in the municipal Social Assistance

policy: the department manager, one technician, two female technicians from the department, seven beneficiaries of the Unified Social Assistance System (SUAS), and five members of the Municipal Social Assistance Council (CMAS). From the theoretical framework and empirical research, it is possible to affirm that the SAS in the city of São Leopoldo, despite the trajectory of great difficulties and setbacks, is in a process of construction, with perceptible signs of progress in the last period, the result of accumulation of a journey, with the formalization of the Social Assistance Surveillance Department, a significant presence in the PMAS Action Plan, and with programs implemented based on its action. Undoubtedly, the SAS could be in a much more advanced stage, with more significant results for the qualification of the local social policy, were it not for the obstacles experienced. Thus, the hypotheses are confirmed in part, and the bet is on the permanent formation and training of technicians, counselors, and beneficiaries for the awakening of consciousness and citizen practice.

keywords: Social Assistance Policy, Social Assistance Surveillance, SUAS, Rights, Social Protection

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Linha do tempo da Vigilância Socioassistencial	31
Figura 2 - Região do Vale dos Sinos/RS	38
Figura 3 - Mapa dos Bairros de São Leopoldo	39
Figura 4 - Localização dos Cinco Centros de Referência da Assistência Social/CRAS da Proteção Social Básica	51
Figura 5 - Rede de Proteção Social Básica de São Leopoldo	52
Figura 6 - Rede de Proteção Social Especial Média e Alta Complexidade de São Leopoldo	52

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDHM do município de São Leopoldo de 1991, 2000 e 201	40
Gráfico 2 - Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais de São Leopoldo	40
Gráfico 3 - Pessoal Ocupado	42
Gráfico 4 - Renda familiar per capita de acordo com a população do CadÚnico de São Leopoldo	43
Gráfico 5 - Famílias do município de São Leopoldo inscritas no Cadastro Único e renda per capita familiar	45
Gráfico 6 - Pessoas inscritas no Cadastro Único do município de São Leopoldo e renda per capita familiar	46
Gráfico 7 - Vigilância Socioassistencial no RS	60
Gráfico 8 - Idade das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo	76
Gráfico 9 - Nível de escolaridade das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo	77
Gráfico 10 - Tempo de atuação das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor do Rendimento nominal médio mensal, por sexo, das pessoas ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho (R\$) em 2010.	44
Tabela 2 - Estrutura da SAS de São Leopoldo	49
Tabela 3 - Comparativo da Atualização Cadastral e Condicionais	53
Tabela 4 - Valores repassados às OSC para execução de serviços socioassistenciais/2020.	54

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BF	Bolsa Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Sistema de Cadastro Nacional do SUAS
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CECAD	Consulta, Seleção e extração de Informações do Cadastro Único
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Cidadania e Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREPAR	Centro de Referência Especializado para População Adulta de Rua
DPSB	Departamento de Proteção Social Básica
DPSE	Departamento de Proteção Social Especial
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEE	Fundação de Economia e Estatística do RS
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
IDV	Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade
IGDPBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social

LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI SOCIAL	Matriz de Informações Sociais
M&A	Monitoramento e Avaliação
NOB	Norma Operacional Básica
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCD	Pessoa Com Deficiência
PDT	Partido Democrático Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGS	Programa Guarda Subsidiada
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSL	Partido Social Liberal
PMDB	Partido do movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Relatório de Informações Sociais
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDES	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SFA	Serviço de Acolhimento Familiar
SISC	Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
VSA	Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 CAPÍTULO I - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	14
1.1 A Política da Assistência Social no Brasil – Entre a quimera e a realidade	14
1.2 O Parto da menina Loas	17
1.3 Da política nacional de assistência social ao sistema único da assistência social	20
1.4 Vigilância socioassistencial, essa ilustre desconhecida	25
2 CAPÍTULO II - O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO	37
2.1 Conhecendo o município de São Leopoldo	37
2.2 A política municipal de São Leopoldo em três atos	46
2.3 Breve radiografia da política de assistência social de São Leopoldo	48
2.3.1 Os programas e benefícios em números	53
2.4 O controle social	55
2.5 A longa caminhada para a vigilância socioassistencial constituída formalmente no órgão gestor	56
3 CAPÍTULO III - ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	65
3.1 Com a palavra, os atores da política da assistência social	65
3.2 A ótica do gestor	66
3.3 O que pensam os técnicos?	68
3.4 As vozes das conselheiras do CMAS	75
3.5 A vez das beneficiárias	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
APÊNDICE	108

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação, que trata sobre os entraves, avanços e desafios do processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo, pertencente à região metropolitana de Porto Alegre, nasce inspirado pela experiência vivida como gestora da Assistência Social, primeiramente no município de Cachoeirinha, na região metropolitana de Porto Alegre (2000-2005) e mais recentemente do município de Imbé, no litoral norte, (2020-2021), ambos no Rio Grande do Sul. Por ser professora por formação, e não profissional da área da política social, tive que estudar e aprender e reaprender para o exercício da gestão, já que se trata de um intervalo de 15 anos, durante os quais a política da Assistência Social deu um giro de 180° e felizmente avançou em nível federal, embora ainda viva antigos problemas nos municípios. Em ambas as experiências, pude contar com a colaboração das equipes técnicas, aprender com elas, e vivenciei as dificuldades que rondam esta política tão importante quanto incompreendida. Todas elas presentes também no dia a dia da política da Assistência Social no município de São Leopoldo.

Em 2019, tive a oportunidade de participar do curso de Atualização em Vigilância Socioassistencial, em Porto Alegre, promovido pelo CapacitaSUAS, criado pelo governo Dilma (PT), e me apaixonei pelo tema.

O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social se configura como uma das ações de oferta de formação e capacitação da educação permanente do SUAS. Foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em articulação com os governos estaduais e municipais, visando a formação permanente e continuada dos/das trabalhadores (as) do SUAS e instituído pela Resolução CNAS nº 8 de 16 de março de 2012, alterada pela Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014, a Resolução CNAS nº 15, de 3 de outubro de 2017 e, pela Portaria MDS nº 4 de 05 de fevereiro de 2018. (BRASIL, 2019).

Voltei para o município convencida da missão de implementá-la formalmente junto ao órgão gestor. Por mudanças na conjuntura política municipal, não foi possível fazê-lo, mas me tornei uma defensora da Vigilância Socioassistencial e ao me deparar com a oportunidade deste curso de Mestrado não tive dúvidas em escolher o campo da Assistência Social para estudo e, dentro dele, a sua função de Vigilância Socioassistencial, tema desta dissertação..

Dadas estas considerações, esta dissertação, pretende responder: Em que medida a implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo foi relevante para a consolidação da política pública da Assistência Social enquanto dever do Estado e direito dos cidadãos e cidadãs, ou seja, para o aprimoramento do SUAS na esfera municipal?

Para tanto, objetivou-se analisar a implementação da Vigilância Socioassistencial no município, constituída formalmente no órgão gestor, buscando identificar os entraves, as soluções, os avanços e os desafios no seu processo de implementação, bem como, a efetividade da Vigilância Socioassistencial para a qualificação da gestão, da oferta de serviços, programas e benefícios, para a proteção social, a redução de vulnerabilidades e a garantia de direitos.

Assim, parte-se da hipótese de que para a constituição da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo contribuíram fatores como uma política municipal de Assistência Social que manteve, ao longo de suas administrações - independentemente da mudança de governos, com suas diferentes configurações político-partidárias - a oferta de serviços e programas, minimamente, de forma contínua, com investimentos orçamentários, monitoramento e avaliação e controle social e que para tal contribuíram a existência de um conselho municipal mais organizado e/ou mais participativo, uma rede socioassistencial mais organizada e articulada; o investimento na qualificação de suas equipes; profissionais de serviço social comprometidos com teorias metodológicas emancipatórias e gestores (as) com perfil técnico, ou seja, com nível superior e de área de conhecimento afim, responsáveis e comprometidos (as) com a política da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Ou seja, todos esses fatores seriam condicionantes favoráveis a um processo de implantação mais consistente e exitoso da VSA, pois uma vez experimentados e incentivados, deixariam um legado suficiente de resistência às condições desfavoráveis provenientes da conjuntura socioeconômica e política, em maior ou menor grau, provocando o diferencial nas trajetórias que distanciam municípios com a VSA formal junto ao órgão gestor, ou minimamente informal, dos municípios que não praticam sequer o monitoramento e avaliação. Assim, bastaria a vivência de uma gestão imbuída da compreensão da política pública da Assistência Social como direito do cidadão e dever do estado para que a semente fosse semeada.

Inicialmente, até pelo fácil acesso, o campo de pesquisa seria o município de Gravataí, na região metropolitana de Porto Alegre - onde trabalho como professora concursada há 32 anos - cidade vizinha a Cachoeirinha, em que resido. Mas a escolha justifica-se principalmente pelo fato de, como professora de Gravataí e depois secretária da Assistência Social de Cachoeirinha, ter acompanhado a trajetória da Assistência Social neste município desde a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (1997-2011). Além disso, Gravataí é

um município de grande porte, portanto com uma estrutura propícia ao estudo do tema, e com a Vigilância Socioassistencial estruturada formalmente junto ao órgão gestor.

Feito o primeiro contato, em final de novembro, após o segundo turno das eleições de 2022, quando já havia realizado toda a pesquisa documental sobre a realidade socioeconômica do município e sobre a política municipal de Assistência Social e inclusive encaminhado as entrevistas - das quais obtive retorno, com alguma dificuldade, de cinco membros do Conselho Municipal de Assistência Social - recebi, em fevereiro de 2023, uma ligação da Coordenadora da Vigilância Socioassistencial - a qual está vinculada ao Departamento Administrativo e Financeiro e da Gestão do SUAS - comunicando que devido à troca de gestor, não haveria interesse por parte da secretaria em responder às entrevistas.

Na verdade, teria havido tempo hábil tanto para a coordenadora como para a gestora anterior terem respondido às entrevistas nesta passagem de mais de dois meses do primeiro contato. O fato é que perdi tempo, perdi um capítulo inteiro, e tive que recomeçar do zero. Perdi também a ilusão de que a contribuição para a pesquisa, para a educação, para inclusive o enriquecimento do arcabouço teórico na área de conhecimento da Assistência Social e, portanto, para seu fortalecimento e crescimento, fosse naturalmente e de muito bom grado ofertada por aqueles que estão à frente de uma política pública, qual fosse ela, mas, sobretudo da própria Assistência Social. Eu mesma, como gestora, jamais me neguei a responder a questionários e entrevistas. Tenho para mim que para além do ato solidário e generoso, da valorização da ciência, também é um dever de qualquer servidor e agente público.

Passado o impacto, a incredulidade e o desespero, cheguei à conclusão de que a negativa, primeiramente, se deve a questões políticas, em vista da minha identificação pública com o Partido dos Trabalhadores, que é oposição ao atual governo, que é do MDB. Por outro lado, acredito que houve medo da exposição do estado das coisas na gestão da política da Assistência Social no município e das fragilidades do Setor de Vigilância Socioassistencial. Já no contato inicial a coordenadora queixava-se de falta de tempo, devido à alta demanda e falta de recursos humanos no setor e na secretaria. Também a troca de gestores parece ser habitual. Aliás, duas situações que se repetem em tantos outros municípios e que estão no rol das dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas, conselheiros e beneficiários da Assistência Social. E aqui encerro este breve relato, por primazia ética e por não ser o propósito aprofundar o mérito da questão.

Assim, diante da necessidade de socorro e acolhimento a escolha do município de São Leopoldo, em um primeiro momento, se deve por ser uma administração petista. Evidentemente que a este se somam outros fatores indispensáveis: pela reconhecida trajetória

pública da Assistência Social no município, pela VSA se encontrar estruturada formalmente junto ao órgão gestor e por sua classificação de grande porte. Tais aspectos são pertinentes ao objetivo a que se propôs a pesquisa, já que se trata da análise do processo de implementação da VSA, teria que ser formalizada; e sendo de grande porte, espera-se uma estrutura mais organizada, além das diferentes complexidades, com um número maior de ações, ofertas de serviços, programas, projetos, benefícios, de equipamentos, de parcerias, de volume orçamentário e, supõe-se, com o controle social mais atuante.

Outro elemento motivador foi o fato da alternância de administrações de caráter político, ideológico e programático opostos. O Partido dos Trabalhadores assume pela primeira vez o Executivo Municipal em 2005 e governa por dois mandatos, concluindo em 2012 sua gestão. Na sequência, assume o governo do PSDB, com vigência 2013-2016. Em 2017, o Partido dos Trabalhadores, com a eleição do ex-prefeito Ary Vanazzi, retorna à prefeitura para mais um mandato, sendo reeleito em 2020 para o quarto mandato, com vigência até 2024. Essa troca de gestões é uma rica oportunidade para o acompanhamento do processo de estruturação da política da Assistência Social e da implementação da função Vigilância Socioassistencial, criada pela NOB SUAS 2005, atravessando gestões diferentes e divergentes no município, paralelamente a quatro presidentes; dois presidentes e uma presidenta eleitos democraticamente - Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), pelo Partido dos Trabalhadores; Jair Bolsonaro (2019-2022) pelo Partido Social Liberal - e um alçado à presidência por meio de um golpe de estado, Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (2016-2018). Também em nível federal, as alternâncias nesse período transitaram da esquerda para o centro; e, depois, da extrema-direita com requintes de fascismo para novamente uma guinada à esquerda.

De fato, a trajetória de construção da Assistência Social no Brasil, mais especificamente, do seu reconhecimento enquanto política pública tem se revelado um processo longo e difícil. O fato de ser um dos países com maior concentração de renda e, por consequência, de desigualdade e injustiça social, com o agravante da sucessão de regimes autoritários que podaram o desenvolvimento da Democracia e da cidadania, refletiu na formulação de políticas públicas, no mais das vezes, de reduzida abrangência e cobertura, marcadas pela precária qualidade dos serviços e bens oferecidos, pela descontinuidade de programas a cada troca de governo, por financiamentos insuficientes, por metodologias desconectadas da realidade, por superposição de poderes e tarefas, pela ausência de monitoramento e avaliação das políticas e pela pouca participação da sociedade civil no controle social. Tais desafios afetam a efetividade e, por consequência, o impacto social das

políticas públicas, dos programas e projetos sociais, arriscando a tornarem-se medidas paliativas que até certo ponto mascaram ou até reproduzem os ciclos de pobreza.

A confusão que persiste entre política pública da Assistência Social e assistencialismo, sem dúvida, tem raízes na filantropia e no primeiro-damismo, que a estigmatizam como benesse, dando lugar ao clientelismo e à política do *toma-lá-dá-cá*, que até hoje serve a gestões nas quais prevalecem interesses político-partidários e eleitoreiros sobre o bem comum.

Para Castro (2012, p. 1017), todo o circuito de elaboração e implementação das políticas públicas envolvidas na montagem do aparato das políticas sociais é produto das tensões políticas, sociais e econômicas latentes na sociedade.

Justamente por isso, é importante destacar que as políticas sociais implementadas no Brasil são fruto em grande parte da mobilização social por mais direitos e maior equidade. Não à toa, a Constituição Federal de 1988 se tornou conhecida como a Constituição Cidadã, reflexo dos movimentos e forças sociais que se aglutinaram na pressão aos constituintes por mais direitos, mais democracia, mais participação. De fato, como consequência, muitos direitos sociais vieram a ser garantidos e consolidados em sistemas importantes como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e a criação dos conselhos como instâncias do controle social, por exemplo.

É inegável o avanço da política pública da Assistência Social e a importância que a Vigilância Socioassistencial tem para a eficácia desta. No entanto, tanto quanto a Assistência Social necessitou de um longo período para concretizar-se como política pública - vide a distância que separa a promulgação da Constituição Federal, em 1988 - cujo texto, em seus artigos nº 203 e nº 204, estabelece seus objetivos e determina que ela será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social - até a sua regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004; também a Vigilância Socioassistencial, apesar de surgir em 2005, a partir da NOB SUAS, decorridos cerca dezoito anos, ainda não é sequer realidade na maioria dos municípios, que, quando muito, apresentam-na informalmente.

Segundo a NOB/SUAS 2005,

A Vigilância Socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as

médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos "territórios de incidência" de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. O sistema de Vigilância Social de Assistência Social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar (BRASIL, 2005)

Posteriormente, a NOB/SUAS 2012, em seu Capítulo VII, Artigos Nº 87 a Nº 108, reafirma a Vigilância Socioassistencial como uma das funções da Assistência Social, a qual deve ser instituída pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de Assistência Social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação (Art.90), a fim de contribuir com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial e da própria Gestão, auxiliando na formulação, no planejamento e na execução de ações que qualifiquem a política pública e atendendo com maior eficácia às reais necessidades da população.

A Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, processo e produto. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para a gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa dos direitos. Portanto, para além da constatação de situação encontrada, ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos (BRASIL, 2011)

No entanto, apesar de ser uma função vital da Assistência Social, desde a sanção da Lei nº 12435 de 06/07/2011, a lei do SUAS, a Vigilância Socioassistencial é inexistente na maioria dos municípios do país, quando não se apresenta de forma dispersa, incompleta e assistemática, portanto, pouco atingindo os resultados necessários para impactar melhorias na gestão e nos serviços, bem como prevenir as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.

Conforme o CENSO SUAS 2021, 19,9% dos municípios do RS possuem a função Vigilância Socioassistencial constituída no Órgão Gestor, outros 33,1% possuem a Vigilância Socioassistencial de maneira informal e nada menos que 47% não possuem sequer Vigilância Socioassistencial de maneira informal.

Frente a esta realidade é oportuno enriquecer a produção bibliográfica, à luz de experiências concretas, buscando a produção de novos saberes sobre este tema que permanece

pouco explorado, bem como de uma reflexão mais profunda, à altura da relevância que exerce para as outras funções, de proteção social e de garantia de direitos.

Conhecer as dificuldades encontradas para a implementação deste serviço e as soluções que permitiram avanços nesta política pública pode contribuir para o enriquecimento do quadro teórico a respeito do tema, que ainda carece de maior literatura a respeito.

Além disso, ela objetiva contribuir para a reflexão e formação dos profissionais de serviço social que estão à frente da Vigilância Socioassistencial, no cumprimento do papel do Estado de resposta às demandas da coletividade, no âmbito da prevenção e da proteção social.

Para o alcance dos objetivos desta dissertação e a comprovação da sua hipótese, além da revisão bibliográfica sobre o tema, que se revelou escassa, realizou-se a pesquisa documental e uma pesquisa de campo qualitativa, por meio de entrevistas estruturadas, dirigida aos principais atores da política da Assistência Social: ao gestor da pasta, a um técnico e duas técnicas da secretaria, a sete beneficiárias do SUAS e a cinco membros do CMAS. Gestor, técnicos e conselheiros foram entrevistados por meio do formulário Google, enviados para o e-mail da secretaria. Devido às dificuldades encontradas, as quais estão explicitadas no capítulo III, as entrevistas às beneficiárias foram todas realizadas seguindo o roteiro, mas com instrumentos diferentes. Pelo Formulário Google, Beneficiária 1 (B1), Beneficiária 2 (B2) e Beneficiária 3 (B3), com apoio da Secretária Executiva do CMAS. Pessoalmente as duas beneficiárias do Bolsa Família: B6 e B7 e por meio de whatsapp, com perguntas e respostas mescladas por escrita e áudio as duas beneficiárias do São Léo Mais Renda, B4 e B5.

Esta dissertação é composta de três capítulos. No primeiro capítulo intitulado “A política da Assistência Social e a função Vigilância Socioassistencial”, é apresentado um breve retrospecto do histórico da trajetória da política pública da Assistência Social brasileira e seu arcabouço legal, ou seja, a Constituição Federal de 1988, a LOAS, a lei do SUAS, a PNAS 2004, as NOB SUAS 2005 e 2012 e as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial elaboradas pelo Ministério da Cidadania, entre outros documentos.

O segundo capítulo trata do processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo, partindo de um diagnóstico do município e de uma radiografia da política de Assistência Social municipal, a partir de dados das seguintes fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico 2010, Cadastro Único, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), Diagnóstico Socioterritorial produzido pela Secretaria da

Assistência Social do município, site da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, Plano Municipal de Assistência Social (2017, 2018-2021 e 2022-2025), Plano Plurianual e Leis municipais.

Na sequência do capítulo, com o subtítulo “A longa caminhada para a Vigilância Socioassistencial constituída formalmente no Órgão Gestor” se recupera a história da política da Assistência Social a partir do ano de 2005, percorrendo o caminho traçado na tentativa de implementação da VSA, a qual é oficializada em 2021, no bojo de uma reforma administrativa, com a aprovação da Lei nº 9.437, que cria o do Departamento da Vigilância Socioassistencial. Finalizando o capítulo, faz-se um apanhado das ações, objetivos e metas relacionadas à VSA nos últimos três Planos Municipais de Assistência Social, visando demonstrar a evolução desta ao longo das gestões.

O terceiro capítulo, sob o título “Com a palavra, os atores da política da Assistência Social, apresenta e analisa as entrevistas realizadas com o gestor da Secretaria de Assistência Social (SAS), com a Coordenadora do Departamento de Vigilância Socioterritorial, com a Coordenadora do Departamento de Transferência de Renda e com o Sociólogo que acompanhou desde o início o percurso da VSA e hoje está na Proteção Social Especial; com sete beneficiárias da política, sendo que três delas responderam também as perguntas direcionadas aos membros do CMAS como representantes dos usuários, somadas a mais duas conselheiras - uma representante governamental e outra representante dos profissionais da área.

Por fim apresentam-se as considerações finais na tentativa de responder ao problema de pesquisa e às hipóteses, retomando falas significativas dos entrevistados, para melhor reflexão e aproximação das conclusões obtidas com a revisão bibliográfica e a pesquisa empírica.

1 CAPÍTULO I - A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1 Entre a quimera e a realidade

Para compreender a evolução das políticas sociais no Brasil, há que se conhecer os acontecimentos históricos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, a

Constituição Cidadã. Nada menos que 21 anos de Ditadura Militar, distribuídos por cinco mandatos militares, consequência do Golpe Cívico-militar de 1964, durante os quais foram promulgados 17 Atos institucionais, decretos de força constitucional, “[...] regulamentados por 104 atos complementares [que] conferiram um alto grau de centralização à administração e à política do país”.¹

Esta “página infeliz da nossa história”, definição perfeita, cunhada pelo compositor, cantor e ativista político Chico Buarque, em *Vai Passar* - música que se tornou um dos hinos da luta pela democracia - não só proibiu a liberdade de expressão, por meio da censura, da cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos e de garantias civis, como pela prática indiscriminada da tortura, a qual culminaria em desaparecimentos e na morte de seus opositores: todos aqueles que aderiam à luta pela democracia e pela retomada dos direitos constitucionais aniquilados pelo Estado de exceção.

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, abre um novo capítulo na história deste país. Resultado de um intenso debate, do qual a sociedade civil organizada participou ativamente, seu título de Constituição Cidadã não é mera retórica, a começar por seus princípios fundamentais: I–a soberania; II–a cidadania; III–a dignidade da pessoa humana; IV–os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V–o pluralismo político. (BRASIL, 1988, Art.1)

Assim também são seus objetivos. Eles traduzem o que de melhor se pode desejar de uma Nação:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II– Garantir o desenvolvimento nacional; III– Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV– Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

No capítulo dos Direitos Políticos, determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, e assim afiança a retomada das eleições diretas para presidente, em 1989.

E, finalmente, inaugura o Capítulo dos Direitos Sociais:

¹ Disponível em: < <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/atos-institucionais> > Acesso em 21 julh. 2022.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988)

É a partir da Constituição Federal que podemos falar em política pública de Assistência Social, ou seja, dever do Estado e direito do cidadão, já que até então era monopolizada por instituições de caridades, por primeiras-damas, por ações emergenciais e pontuais do Estado, fundadas na lógica do clientelismo e assistencialismo, e pelo voluntarismo filantrópico, via de regra religioso, não tão distantes da nossa realidade ainda hoje em muitos municípios do nosso país.

Segundo Sposati,

A apresentação de motivos para a inclusão da Assistência Social na Constituição repudia o conceito de população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimizá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal. (SPOSATI, 2017, p. 42)

No entanto, concretamente, ainda se direciona a política da Assistência Social, não de maneira universal, a quem dela necessitar, mas compensatória e seletiva aos miseráveis dos miseráveis das classes subalternas, destituídos até dos mínimos sociais - aqueles que, segundo TELLES (2001, p. 95) obtêm o acesso a ela, “não por sua condição de cidadão, mas pela prova de que dela está excluído”, e, assim, na prática, “a Assistência Social acaba sendo o lugar do direito e não da cidadania.” (Ibidem, p. 95)

Ainda assim, não são poucas as garantias constitucionais que deram origem a direitos consubstanciados em estatutos, leis complementares, códigos de defesa, legitimados pela criação de órgãos de controle social, pelo aumento dos fóruns de participação popular e pela criação de mecanismos de democracia participativa. Portanto, embora o texto constitucional, via de regra, não corresponda às expectativas na vida real, seus frutos legais representam um avanço em termos de políticas sociais no nosso país, que deve servir como motivação para continuar perseguindo sua efetividade. Basta dizer, apenas para ficar em alguns exemplos, que é a Constituição Federal de 1988 que dá origem à Lei da Pessoa Portadora de Deficiência (1989); ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990; e à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

Porém, como vimos, não se pode deixar passar em branco o quão longe ainda estamos da efetiva gestão da Assistência Social como política de direitos, sobretudo em administrações de caráter conservador e pragmático. Como diz Sposati (2017, p.43), “A velha regra conservadora brasileira persiste. Tudo é bem posto no papel, mas as forças sociais conservadoras permanecem analfabetas para tais ideias e compromissos.”

Tal realidade fica clara ao verificarmos que ainda lutamos para garantir a Assistência Social como política pública, 34 anos depois da promulgação da CF/88:

A necessidade da criação de um sistema de Assistência Social descentralizado, participativo e com garantias de alocação dos recursos financeiros, superação da fragmentação, da descoordenação, da superposição de programas sociais, introdução do controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas com mecanismos de avaliação e controle social, são todas as demandas que aparecem na argumentação do senador e relator da Constituição com letras e fontes de consulta. (SPOSATI, 2017, p. 42)

De fato, as demandas de que fala Sposati, presentes no texto de 1988, ainda hoje são a realidade na maioria dos municípios, em que a política da Assistência Social é o “patinho feio” das administrações, já que, prática contumaz, a ela são limitados os recursos próprios. Além disso, é uma das primeiras a sofrer o corte dos contingenciamentos, pois não oferece a mesma visibilidade de outras políticas à administração pública, como a de infraestrutura, por exemplo. Diferentemente da Educação e da Saúde, os gestores indicados raramente são quadros técnicos e, via de regra, não compreendem a Assistência Social enquanto política de Estado e direito do cidadão. Perpetuam-se assim as práticas assistencialistas e clientelistas. No lugar do planejamento, práticas espontaneístas, ações pontuais, dependência do voluntariado e descontinuidade dos programas, projetos e serviços, muitas vezes superpostos, sem falar na fragilidade do controle social, com os conselhos municipais esvaziados pela própria representação governamental.

1.2 O Parto da menina Loas²

Entre os direitos sociais previstos no Artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, ao lado do direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao

² Expressão cunhada por SPOSATI, em referência aos 10 anos de promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em sua obra: **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**

lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, está o direito à assistência aos desamparados.

Já no Art. nº 194, da Carta Magna, por definição, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.

Portanto, a Assistência Social adquire o status de política pública, dever do Estado e direito do cidadão e sua inserção como política constitutiva da seguridade social, ao lado da Saúde e da Previdência assegura a proteção dos que não têm capacidade contributiva. Idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza obtêm como direito a receber um salário mínimo, através do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A pretensão era inaugurar um sistema de proteção social amparado na solidariedade nacional e na responsabilização do Estado como provedor do mínimo necessário para a garantia do princípio fundamental da dignidade humana. Para isso, segundo o texto constitucional, é competência do Estado exercer a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

No entanto, como afirma Boschetti (2009,p.8), para além do texto constitucional, não se concretizou “um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado”.

Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (BOSCHETTI, 2009, p. 8)

Assim como a Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só se torna possível graças às múltiplas articulações e debates realizados país afora. Sem dúvida, os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, enfrentaram um longo caminho até sua regulamentação. Conforme Yazbek (BRASIL 2008),

É sempre oportuno lembrar que, nos anos 90 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. (BRASIL, 2008).

Ou seja, as políticas sociais e os direitos constitucionais no Brasil já nascem com o “freio de mão puxado”, em pleno avanço do neoliberalismo, com sua política de ajuste, cortes orçamentários, achatamento dos salários, privatizações e enxugamento do Estado, responsável pelas políticas públicas, pela proteção e seguridade social.

Segundo Boschetti,

A onda neoliberal que assolou o país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. A crise econômica vivida no país foi conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos e ‘o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema, encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar’. (BOSCHETTI, 2009, p. 9)

Somente em 1993, com a aprovação da Lei nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), se concretiza a regulamentação, ou seja, a criação e organização da política da Assistência Social, cuja definição encontra-se em seu Artigo 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. (Lei nº8. 742, de 1993, segundo redação dada pela Lei nº 12435, de 2011)

São seus objetivos, os que seguem, já com a redação dada pela Lei nº 12435, de 06 de julho de 2011:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Sem dúvida, a LOAS se constitui em um passo importante para as normatizações da Assistência Social, introduzindo a Vigilância Socioassistencial como um dos seus objetivos, visando analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, bem como a ocorrência, em seu âmbito, de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e de danos. Assim, a

Vigilância Socioassistencial se iguala em importância aos outros dois objetivos: à proteção social e à defesa de direitos.

Quanto aos princípios da Assistência Social, vale destacar entre eles, especialmente:

I - a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas [...]; IV - a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Lei nº 8.742, de 1993)

Tais princípios imprimem a necessária distinção de tal política pública, pelo menos no papel, da visão e da prática contumaz até então adotada na gestão da pobreza urbana, qual seja, a sua vinculação à benemerência, à filantropia, à caridade, ao primeiro-damismo, enfim, ao assistencialismo e ao clientelismo.

Este novo paradigma se torna ainda mais evidente no Capítulo I, Seção I, da LOAS, sobre as diretrizes da organização da Assistência Social, que ratificam o Art. 204 da CF-88:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo. (Lei nº 8.742, de 1993)

Porém, decorridos trinta anos da criação da LOAS, a Vigilância Socioassistencial permanece em estado de gestação na maioria dos municípios brasileiros, vide auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, a qual constatou que 68% dos municípios não possuem tal serviço na estrutura formal e 31% não possuem a vigilância socioassistencial nem informalmente.³

Ou seja, apesar da existência deste histórico de construção de uma política pública, fruto de muita mobilização e organização dos trabalhadores e trabalhadoras da área, das entidades assistenciais, dos usuários, de sindicatos, partidos e da sociedade civil organizada, somente 1% dos municípios brasileiros autodeclaram a existência deste serviço, que ao

³Disponível em: < <https://lageshoje.com.br/relatorio-do-tcu-aponta-deficiencia-nos-servicos-assistenciais-dos-municipios-brasileiros/2020> > Acesso em: 19 dez. 2020.

mesmo tempo é função e objetivo da Assistência Social, previsto na LOAS e ratificado por um amplo arcabouço normativo de décadas de tentativa de aprimoramento do hoje Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Esse número de cerca de 56 municípios em um universo de 5.568 municípios do território brasileiro demonstra o quão distante o país se encontra da Assistência Social implementada como política pública garantidora dos direitos, seja pela incapacidade das gestões municipais de se adequarem às normativas, seja pela falta de interesse dos gestores em que assim seja.

Em outras palavras, mais de 5.500 municípios deixam de diagnosticar, monitorar e avaliar a real efetividade de suas ações, programas e serviços socioassistenciais que deveriam garantir a capacidade protetiva das famílias e assim prevenir a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.

1.3 Da política nacional de assistência social ao sistema único da assistência social

Aprovada no segundo ano de governo do então Presidente Lula, a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004 busca materializar os princípios, objetivos e diretrizes, respectivamente da CF-88 e da LOAS. Resultado de uma ampla discussão em todas as esferas governamentais, com a participação da sociedade civil organizada, é fruto de decisão política do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de construir democraticamente o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Dentre suas diretrizes estruturantes, a PNAS/2004 objetivou regulamentar os Artigos 2º e 3º, da LOAS, norteando-se pelos mesmos princípios democráticos e acrescentando uma quarta diretriz: a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Trata-se da matricialidade familiar, que

desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade. Aspecto polêmico, pois envolve desde a concepção de família até o tipo de atenção que lhe deve ser oferecida. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013)

A PNAS/2004 ainda define os usuários da política, estipula as proteções afiançadas (Proteção Básica, Proteção Especial de Média Complexidade e Proteção Especial de Alta Complexidade) e seus respectivos objetivos e serviços a serem prestados, organizando tais serviços socioassistenciais, conforme as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Refere-se à Vigilância Social

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, p. 39-40)

Como se pode observar, a PNAS/2004 prospecta o que viria a ser a Vigilância Socioassistencial como uma das funções da Assistência Social ao destacar seu papel estratégico para o planejamento, monitoramento e avaliação da política, a partir do uso das novas tecnologias da informação, visando o seu aprimoramento e a prevalência desta como direito social dos diferentes segmentos da população supracitados, em conformidade com suas reais e específicas necessidades.

Em julho de 2011, no primeiro ano do Governo Dilma, é aprovada a Lei 12435, que altera a LOAS, organizando a gestão das ações na área de Assistência Social sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo a PNAS/2004, por definição, o SUAS

constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 39)

Além de definir e organizar os elementos essenciais e indispensáveis à execução da política de Assistência Social, o SUAS é responsável pela normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial (PNAS, 2004, p. 39). Seus eixos estruturantes são:

- Matricialidade Sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e Territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A Política de Recursos Humanos.
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Sobre este último eixo é mister ressaltar que não se trata apenas da elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação, mas sim, da criação de um sistema oficial de informação que permita

a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (PNAS, 2004, p. 55-56)

Ou seja, um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social que proporcione a visibilidade aos benefícios, serviços, programas e projetos municipais, estaduais e federais, com transparência e otimização das ações realizadas e dos investimentos empregados, para facilitar o acesso a tais benefícios, instrumentalizar o controle social, fortalecer a rede socioassistencial e, sobretudo, produzir informações e conhecimento para todos os atores - gestores, conselheiros, usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e entidades - a partir de indicadores específicos que possam contribuir para a construção do Sistema de Avaliação de Impacto e Resultados da Política Nacional de Assistência Social assim, alcançando o seu aprimoramento para o pleno exercício da cidadania e o enfrentamento à pobreza.

No escopo deste sistema, destaca-se a criação da Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), também em 2004,

uma unidade de inteligência dentro do Ministério que auxiliaria no enfrentamento de um conjunto de problemas tais como: produzir informações sistematizadas, com base em evidências, sobre programas; sobre a rede de serviços existentes; o público-alvo das políticas, no processo de planejamento das ações e na tomada de decisão nacional (Vaitsman et.al., 2006; Ferrarezi, 2016 APUD PAPI, EGER E ROSA, 2019, p. 105)

Além disso, a SAGI é a responsável pelo Programa CapacitaSUAS, que ofertou 25 mil vagas, em 20 estados, em seus três cursos presenciais, visando a formação específica dos atores centrais (gestores, conselheiros, técnicos) da política da Assistência Social dos municípios, além da oferta de Oficinas de ferramentas SAGI e o Capacita-SAGI, ambos à distância, o que incrementou as atividades de monitoramento e avaliação nos municípios, ressaltando o papel da Vigilância Socioassistencial e a importância da sua implementação.

Como se vê, a consolidação da Assistência Social como política pública, de 1988 aos dias atuais, foi construída paulatinamente. Primeiro enfrentou os governos neoliberais de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Com os governos de Lula e Dilma - 2003 a 2016 - obteve avanços mais significativos. Com os governos Temer e Bolsonaro sofreu reveses e retrocessos devido às políticas reprodutoras da desigualdade social e da pobreza. E agora novamente com a eleição do presidente Lula reacende-se a esperança de avanços com a retomada da pauta social, do combate à fome, à miséria e pela igualdade social e participação social.

De fato, conforme Yazbek (BRASIL, 2008, p. 82), “as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem”. Dito de outro modo:

As políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas às relações concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da questão social, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais. (BRASIL, 2008, p. 82)

É somente através das políticas sociais públicas que os cidadãos podem acessar serviços e bens necessários à dignidade humana. Portanto, há muito que avançar na implementação da Política Nacional de Assistência Social. No entanto, a Assistência Social continua sendo vista como uma política para os pobres, via de regra, tanto pelos governantes

como pela própria sociedade. Quando muito, compensatória, e não “voltada para os direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado” (BRASIL, 2008, p. 85).

Segundo Jaccoud, os objetivos das políticas públicas

são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população. (JACCOUD, 2009, p. 3)

Desta forma é imperioso que a Assistência Social se consolide como política pública de direitos, portanto, de combate efetivo da pobreza e da desigualdade, e não seja mera gestora da pobreza.

Por isso, para Yazbek, é papel dos gestores

politicizar e dar visibilidade aos interesses da população usuária da Assistência Social no país, sabendo que não basta a alta qualidade técnica de nosso trabalho, pois corremos o risco de sermos bons gestores despolitizados. Tarefa difícil construir o político na política social. Construir hegemonia. Construí-la supõe criar uma cultura que torne indeclináveis as questões propostas pela população com a qual trabalhamos, que nos comprometa e responsabilize, mais que isso, nos obrigue ao compromisso com seus projetos emancipatórios. (BRASIL, 2008, p. 129).

De fato, romper com essa cultura clientelista e assistencialista requer dos gestores e técnicos da política da Assistência Social o exercício do seu ofício a partir de uma visão emancipatória desta política, comprometida efetivamente com a garantia dos direitos e a promoção da dignidade humana.

1.4 Vigilância socioassistencial, essa ilustre desconhecida

Segundo Papi, Eger e Rosa (2019, p. 101), o Monitoramento e Avaliação de políticas públicas (M&A), no Brasil, inicia tardiamente, entre os anos 1980 e 1990, a partir do impulsionamento de “uma agenda internacional reformista que propunha, entre outras questões, aproximar a gestão do Estado dos modelos do mercado, dando origem ao desenvolvimento de uma cultura gerencial das organizações”.

As Instituições Multilaterais (IFMs) - que representavam um papel central no financiamento de políticas sociais focalizadas - formulavam políticas, as financiavam e as atrelavam a um padrão específico de monitoramento e avaliação voltados, sobretudo, à prestação de contas [...], cuja preocupação era destacar a

eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário dos programas por elas financiados. (PAPI, EGER E ROSA, 2019, p. 105)

Assim, o monitoramento e a avaliação, considerados instrumentos de gestão vitais que fazem parte do ciclo de políticas públicas - um dos cinco estágios do ciclo político-administrativo, segundo Howlett et. al. 2013 - seriam o embrião da Vigilância Socioassistencial, cujas origens dizem muito sobre as dificuldades enfrentadas até hoje para a sua compreensão e, conseqüentemente, para a sua implantação e disseminação com a eficácia, a eficiência e a efetividade almejadas nos municípios e estados.

Conforme Papi, Eger e Rosa (2019), esses entraves advêm desde o processo de colonização e os primórdios da formação do Estado-nação, com a centralização dos recursos na União, as desigualdades regionais, as práticas oligárquicas, “que acumularam um conjunto de restrições que vão desde a precariedade econômica à política administrativa”. De fato, quando se passou a exigir dos municípios a implementação de instrumentos de gestão de monitoramento e avaliação, pesaram sobre eles toda essa ausência de know-how, de recursos financeiros e de recursos humanos capacitados para tal.

Já com a aprovação da PNAS/2004, o Brasil caminha para o estabelecimento do pacto federativo, com a partilha de recursos financeiros e a corresponsabilização das três esferas federativas - governo federal, estados e municípios - com suas respectivas atribuições, mas todas com a tarefa de “coordenar, formular e co-financiar as ações além de monitorar, avaliar e sistematizar informações pertinentes ao seu âmbito de atuação” (PAPI, EGER E ROSA, 2019, p. 107).

Um ano após a aprovação da PNAS/2004 e seis anos antes da criação da Lei 12435, a lei do SUAS, com o objetivo de “disciplinar a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993” (Resolução CNAS nº130/2005), o Conselho Nacional de Assistência Social aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS 2005.

A NOB/SUAS 2005 apresentou um conjunto de medidas de curto, médio e longo prazo para a efetivação das diretrizes e objetivos da PNAS/2004, correspondentes ao período de transição das mudanças necessárias para a organização da Assistência Social compreendido entre a LOAS e a implementação e a consolidação do SUAS, amplamente debatidas por gestores, trabalhadores, conselheiros, usuários, entidades parceiras e sociedade em geral.

Para disciplinar a operacionalização da gestão da política de Assistência Social, a NOB/SUAS 2005 tem como centralidade:

“a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (Resolução CNAS nº130/2005)

Ainda, seu conteúdo estabelece quanto ao caráter do SUAS: as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; os níveis de gestão; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; o financiamento e as regras de transição.

Quanto à Vigilância Socioassistencial, segundo a NOB/SUAS 2005, ela “consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. (NOB/SUAS, 2005, p. 19)

E especifica as suas funções no âmbito da Assistência Social, quais sejam:

- Produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); - Identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; - Identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; - Identifica a incidência de vítimas de apatidão social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; - Exerce 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. (Resolução CNAS nº130/2005)

Extremamente relevante é a afirmação de que a vigilância socioassistencial deve

buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos "territórios de incidência" de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (Resolução CNAS nº130/2005)

Assim, a Vigilância Socioassistencial deixa de ser apenas um somatório de dados estáticos a serviço de um planejamento muitas vezes burocrático, ou voltado à mera quantificação de resultados, para, segundo a NOB/SUAS 2005, “detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar”, atuando de forma preventiva diante de tais situações.

Por fim, outra função importante, conforme a NOB/SUAS 2005 é a de incluir “o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais”.

Eis algumas das conquistas no processo de implantação do SUAS, com a aprovação da NOB-SUAS/2005, reconhecidas quando da aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB-SUAS/ 2012 (BRASIL, 2012, p. 13):

*Implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas; *Repasso por pisos de proteção, zelando pela garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais, com base na capacidade de atendimento, e não mais pela quantidade e modalidade de atendimento; *Transferência regular e automática fundo a fundo, do Fundo Nacional para os Fundos Municipais, do Distrito Federal e Estaduais de Assistência Social, simplificando os instrumentos de repasse e prestação de contas do cofinanciamento federal, rompendo com a relação convencional tradicional; *Três níveis de gestão: Inicial, Básica e Plena, que estabeleceram uma gradualidade na assunção das responsabilidades pelos Municípios de acordo com a organização do sistema local de Assistência Social; *Instituição da informação como ferramenta imprescindível para uma gestão baseada nas evidências, que orienta a organização do sistema e do processo de planejamento e de tomada de decisão, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS.

E finalmente, no que concerne à Vigilância Socioassistencial, destacam-se os seguintes avanços:

A instituição de monitoramento sistemático e a territorialização dos equipamentos de Assistência Social nas áreas de maior vulnerabilidade e risco [...] a implantação da vigilância socioassistencial, estratégia fundamental para o reconhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos e das violações de direito nos territórios, que oriente e avalie a oferta de serviços socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários. O crescimento da cobertura dos benefícios

socioassistenciais de acordo com as necessidades de seus usuários. (NOB/SUAS 2012, p. 13)

Após oito anos da criação da Política Nacional de Assistência Social e um ano depois da criação da Lei nº 12435, a Lei do SUAS, a NOB/SUAS 2012, pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, traz uma análise dos avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS e, diante da constatação (NOB/SUAS 2012, p.15) da “amplitude dos resultados alcançados por intermédio da NOB SUAS 2005 e normativas a ela relacionadas” , pretende inaugurar um novo momento, de revisão e aprimoramento do sistema:

“O caráter desta norma operacional diz respeito a um novo patamar necessário para o aprimoramento do SUAS, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema. (NOB/SUAS 2012, p. 15)

Em síntese, a NOB/SUAS 2012, em seus capítulos iniciais, reafirma os objetivos, as diretrizes estruturantes da gestão, os princípios éticos e organizativos e as seguranças alicerçadas do SUAS. No capítulo das Gestões do SUAS define seu formato e as competências e responsabilidades comuns e específicas dos entes federativos, regrido a adesão dos municípios ao sistema. No capítulo III, define a estrutura do Plano de Assistência Social e as exigências para sua elaboração. Já no capítulo IV aborda o Pacto de Aprimoramento do SUAS, firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, agrupando os entes por níveis de gestão , a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - IGD /SUAS - “índice composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a partir do Censo SUAS, Sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS”. (NOB/SUAS 2012, p. 27).

Na sequência, aborda o processo de acompanhamento no SUAS, que objetiva a verificação do alcance das metas de pactuação nacional e estadual e dos indicadores do SUAS, bem como a observância das suas normativas.

Quanto à Gestão financeira e orçamentária, define como instrumentos o orçamento da Assistência Social e os fundos de Assistência Social e trata do cofinanciamento no SUAS:

compartilhado e viabilizado com transferências regulares e automáticas fundo a fundo, mediante obrigatoriedade de destinação e alocação de recursos próprios pelos entes. Aqui, há o detalhamento dos pressupostos para o cofinanciamento na gestão compartilhada e os requisitos mínimos para o recebimento de recursos do governo federal. Ainda, são introduzidos os Blocos de Financiamento: “I - as Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; II - a gestão do SUAS; III - a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; e IV - outros, conforme regulamentação específica” (NOB/SUAS 2012, p. 27).

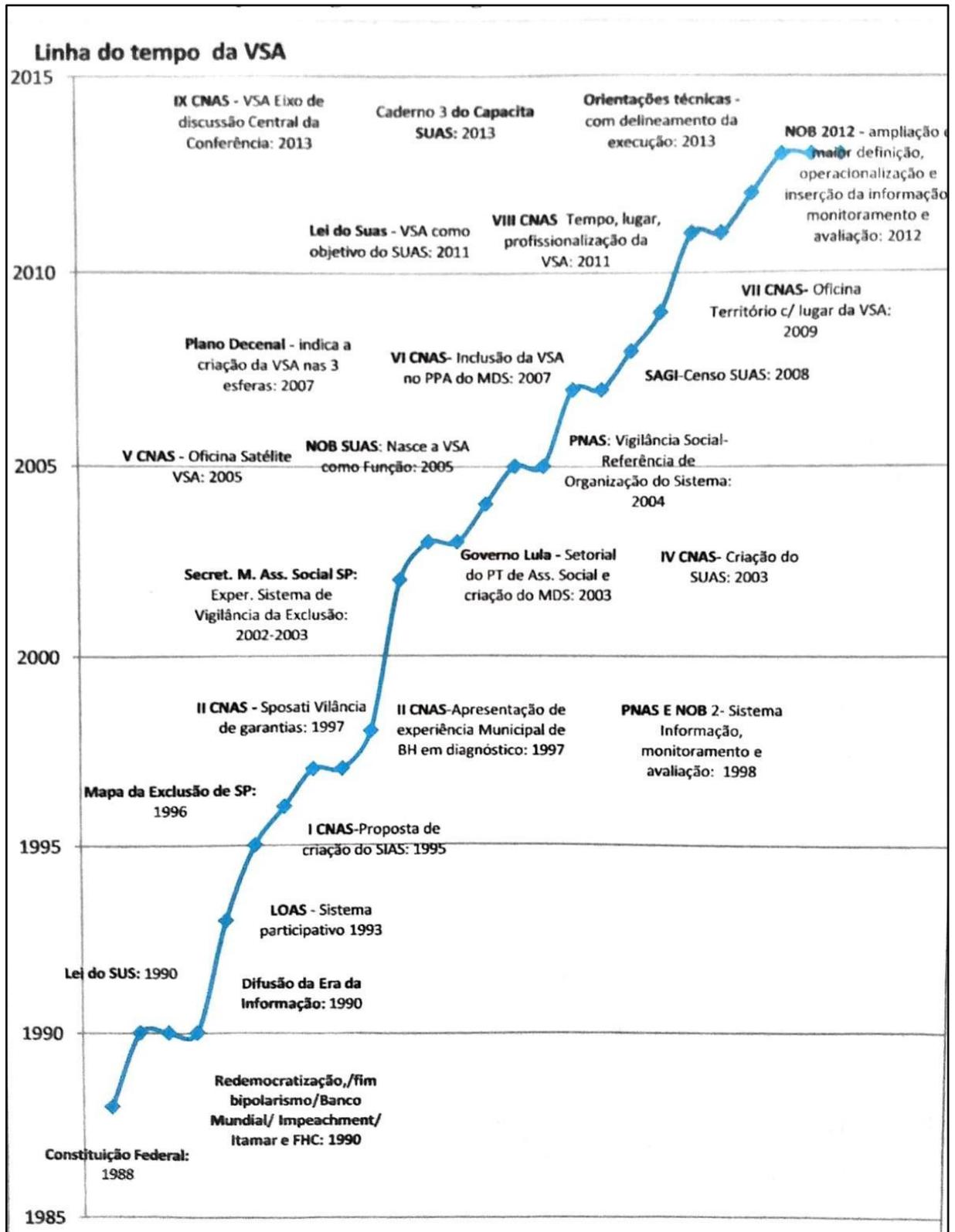
A NOB/SUAS 2012 ainda trata da gestão do trabalho em que são elencadas as ações relativas à valorização do trabalhador; do controle social, em que são definidas as instâncias de deliberação do SUAS: os Conselhos e as Conferências de Assistência Social, com destaque para a necessidade de estímulo à participação dos usuários no SUAS; das instâncias de pactuação e negociação: a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, em âmbito nacional, e a Comissão Intergestores Bipartite - CIB, em âmbito estadual. E, por fim, as regras de transição a serem observadas pelos entes federados.

Para além de todos estes dispositivos elencados, o Capítulo VII (NOB/SUAS 2012, p. 40-46) refere-se especificamente e com profundidade à Vigilância Socioassistencial, trazendo a sua definição, seus objetivos e normatizando a sua operacionalização por parte dos entes federativos, conforme suas competências e responsabilidades comuns e específicas. Ainda aborda sobre a gestão da informação, operacionalizada pela Rede SUAS, considerada “um componente estratégico para: I - a definição do conteúdo da política e seu planejamento; II - o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais” (p. 43), com as respectivas responsabilidades da União, Estados e Municípios. Também traz as diretrizes para a concepção dos sistemas de informação no SUAS; elenca as ferramentas de gestão: I - o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; II - os sistemas e base de dados relacionados à operacionalização do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, observadas as normas sobre sigilo de dados dos respectivos Cadastros; III - os sistemas de monitoramento; IV - o Censo SUAS; V - outras que vierem a ser instituídas (p. 44). E por fim, dedica-se ao detalhamento do Monitoramento e da Avaliação da política do SUAS.

Ao analisarmos o histórico da política da Assistência Social, é evidente o salto qualitativo desta a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela criação da Lei Orgânica da Assistência Social, pela da Lei 12435, a Lei do SUAS, e a aprovação das Normas Operacionais Básicas do SUAS 2005 e 2012. Igualmente, a Vigilância

Socioassistencial foi crescendo em importância, a ponto de a ela ser destinado um capítulo na NOB/SUAS 2012, o qual aprofunda sua caracterização e operacionalidade nos três níveis de Gestão: nacional, estadual e municipal.

Figura 1- Linha do tempo da Vigilância Socioassistencial



Fonte: TORRES, 2016.

Por definição, a Vigilância Socioassistencial, segundo a NOB/SUAS 2012, em seu Art.87,

é caracterizada como uma das funções da política de Assistência Social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata : I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (NOB-SUAS/2012, p. 40).

Ao ser definida como função da política de Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial se equipara em importância às duas outras funções da Assistência Social: a Proteção Social e a Defesa de Direitos, as quais se realizam de maneira integrada e complementar.

A NOB/SUAS 2012, em seu Art.90, impõe à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituição da área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de Assistência Social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção.

Parágrafo único. A Vigilância Socioassistencial constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com: I - o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão; e II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de Assistência Social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a função de proteção social do SUAS. (NOB-SUAS, 2012, p. 41)

Nesse sentido, a Vigilância Socioassistencial instrumentaliza a gestão para o planejamento e execução da política assistencial, ao produzir, sistematizar e analisar as informações no âmbito do território, referentes às situações de vulnerabilidade e risco a que famílias e indivíduos estão expostos, bem como sobre os padrões de oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais em resposta às necessidades reais da população, numa perspectiva de prevenção e redução de agravos para o efetivo cumprimento da proteção social do SUAS.

Segundo a NOB/SUAS 2012, em seu Art.89,

a Vigilância Socioassistencial deve analisar as informações relativas às demandas quanto às: I - incidências de riscos e vulnerabilidades e às necessidades de proteção da população, no que concerne à Assistência Social; e II - características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instalada vistas na perspectiva do território, considerando a integração entre a demanda e a oferta. (NOB-SUAS, 2012, p. 41).

É importante ressaltar que a adequação entre as necessidades da população e a oferta dos serviços perpassa por três conceitos-chave do campo conceitual da Vigilância Socioassistencial: risco, vulnerabilidade e território, todos presentes na sua própria definição, conforme Art. 87 , já citado, da NOB/SUAS 2012, que afirma tratar “I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial”.

Na política da Assistência Social, a situação de risco se caracteriza pela probabilidade ou iminência de um evento ou um conjunto de eventos acontecerem. Portanto é imprescindível o conhecimento da realidade de cada território, visando ações preventivas para que sejam eliminados ou, diante da inevitabilidade de sua ocorrência, para a redução de seus agravos.

Dentre as situações de riscos, a PNAS/2004 considera os seguintes eventos:

- situações de violência intrafamiliar; negligência; maus tratos; violência, abuso ou exploração sexual; trabalho infantil; discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade;
- situações que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, tais como: vivência em situação de rua; afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar em decorrência de medidas protetivas; atos infracionais de adolescentes com consequente aplicação de medidas socioeducativas; privação do convívio familiar ou comunitário de idosos, crianças ou pessoas com deficiência em instituições de acolhimento; qualquer outra privação do convívio comunitário vivenciada por pessoas dependentes (crianças, idosos, pessoas com deficiência), ainda que residindo com a própria família (MDS, 2013, p. 11).

Já o conceito de vulnerabilidade, no âmbito da política da Assistência Social, refere-se

às situações ou identidades que podem levar à exclusão social dos sujeitos, [...] as quais se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados nas construções sociohistóricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros. (MDS, 2013, p. 11).

Logo, seu caráter é multidimensional, pois não se reduz apenas à precariedade da situação econômica das famílias, grupos ou indivíduos, já que é resultado de uma série de fatores, que envolvem, inclusive, características do território, como a carência da oferta de

políticas públicas ou a dificuldade de acesso a elas. Assim, cabe à gestão da Assistência Social, por meio da Vigilância Socioassistencial, diagnosticar os fatores de vulnerabilidade, os quais são das competências específicas do SUAS, para, mediante serviços, benefícios, programas e projetos preventivos e/ou reparadores da vulnerabilidade social, cumprir com o seu propósito de garantia da proteção social.

Por sua vez, a compreensão sobre o território ultrapassa o conceito de espaço físico e seus limites geográficos, para se aplicar ao lócus das relações sociais, do convívio, da interação entre as famílias, grupos ou indivíduos, com características, hábitos, valores, interesses e necessidades comuns, que resultam em sentimentos de reconhecimento e de pertencimento:

O território é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e as ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes. Isto significa dizer que, em grande medida, as potencialidades ou vulnerabilidades de uma família ou indivíduo são determinadas pelo território no qual ela está inserida. (MDS, 2013, p. 12).

Não à toa, a PNAS prevê a instalação dos Centros de Referência, os CRAS e CREAS, com foco nos territórios onde a atuação da política da Assistência Social alcance, prioritariamente, os mais vulneráveis, para facilitar o acesso aos seus usuários. Assim, o território também é objeto de intervenção desta política, que passa a agir sobre esta comunidade, formando vínculos, a fim de atender às suas reais necessidades a partir de reflexões e tomada de ações coletivas para a resolução dos problemas.

Enquanto o eixo da **vigilância de riscos e vulnerabilidades** busca identificar as necessidades e demandas de proteção socioassistencial das famílias, grupos e indivíduos, monitorando, inclusive, a incidência das situações de violência e violação de direitos, a **vigilância dos padrões dos serviços** produz e sistematiza informações referentes à distribuição da rede de proteção social, ou seja, à adequação entre demanda e oferta dos serviços e benefícios, considerando o seu volume, tipo, localização e qualidade, sempre com foco nos territórios.

Sem dúvida, a articulação destes dois eixos permite que a Vigilância Socioassistencial e as Proteções Básica e Especial, de forma integrada, elaborem e atualizem diagnósticos socioterritoriais que possibilitem ações preventivas, como a busca ativa às famílias, grupos e indivíduos mais expostos aos fatores de vulnerabilidade, uma vez que

§1º As unidades que prestam serviços de Proteção Social Básica ou Especial e Benefícios socioassistenciais são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações (MDS, 2013, p. 23)

Trata-se de uma via de mão dupla, pois a Vigilância Socioassistencial, ao fornecer informações estruturadas, permite às equipes dos serviços socioassistenciais façam a sua autoavaliação, ampliem seu conhecimento sobre a população e o território, assim aprimorando seus procedimentos, ao mesmo tempo em que o conhecimento, produzido e acumulado pelas equipes, alimenta a base de dados da Vigilância Socioassistencial.

Merece destaque, entre as responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mencionadas pela NOB-SUAS (2012, p. 41), a construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, a partir dos dados disponíveis pelo CadÚnico, a fim de traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território.

Também no que diz respeito às violações dos direitos, a Vigilância Socioassistencial, nas três esferas, é responsável por:

V - implementar o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas; VI - utilizar os dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à Assistência Social. (NOB-SUAS, 2012, p. 42)

Quanto às responsabilidades específicas dos municípios, é de suma importância o papel da Vigilância Socioassistencial de:

III - fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços; IV - fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias; V - fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca

ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços. (NOB-SUAS, 2012, p. 43)

Conforme a NOB-SUAS (2012, p. 43), a gestão da informação “é um componente estratégico para I - a definição do conteúdo da política e seu planejamento; II - o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais”.

Para este monitoramento do SUAS, para fins de diagnósticos, produção de indicadores e captura de informações padronizadas, a gestão e o controle social, além do indispensável acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais *in loco*, pelos profissionais dos serviços ofertados, pode se valer de um conjunto de ferramentas tecnológicas, como: os aplicativos CENSO SUAS, o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o CECAD (Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico), o Sistema de Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade (IDV), os sistemas e base de dados relacionados à operacionalização do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os cadastros e sistemas gerenciais que integram o SUAS, entre estes os Relatórios Mensais de Atendimento (RMA), o Prontuário SUAS, além dos dados populacionais disponibilizados pelo Censo Demográfico do IBGE, as informações socioeconômicas da Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios (PNAD), e outros instrumentos de informações intersetoriais, como o Disque 100 (Disque Denúncia) e o Sistema de Informação de Agravos de Notificação - DataSUS - Notificação de Violências, e demais aplicativos estaduais e municipais.

O Data Social, a Matriz de Informações Sociais (MI Social) e o Relatório de Informações Sociais (RI) também fornecem uma série de informações, que podem ser utilizadas tanto pela Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades quanto pela Vigilância de Padrões de Serviços. Já o SuasWEB é uma ferramenta que traz informações sobre as transferências de recursos financeiros via fundos, os Planos de Ação, os Demonstrativos Sintéticos de Execução Físico- Financeira, sobre as contas-correntes, saldos, repasses e cadastros. Dados que contribuem para a transparência da gestão e para a fiscalização do controle social sobre o volume e tipo de serviços ofertados. Para a Vigilância podem compor indicadores de Padrão de Serviços.

Por fim, cumpre afirmar que a Vigilância Socioassistencial não pode ser confundida com um setor burocrático cuja finalidade seja meramente dispor de um banco de dados, responsável pela coleta e armazenamento de informações ou pela avaliação de programas e

serviços como um fim em si mesma Tão importante quanto a utilização de aplicativos para o monitoramento, organização, estruturação e padronização das informações e do fluxo de seus registros é o papel educativo da Vigilância Socioassistencial de fomentar a cultura da informação na gestão e no controle social, para a melhoria da política da Assistência Social, dos serviços ofertados e, conseqüentemente, da vida das pessoas, para as quais é fundamental o investimento orçamentário na capacitação do corpo técnico, na infraestrutura e em equipamentos.

2 CAPÍTULO II - O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO

2.1 Conhecendo o município de São Leopoldo

Localizado a 39 km da capital do estado, na região metropolitana de Porto Alegre, o município de São Leopoldo, conforme histórico disponibilizado no site oficial da prefeitura (SÃO LEOPOLDO, (RS), [s.d.]), foi inicialmente habitado por índios kaigangs e carijós e por imigrantes açorianos, estabelecidos em um vilarejo conhecido como Feitoria do Linho-Cânhamo, à margem esquerda do Rio dos Sinos. Este núcleo de imigrantes foi batizado de Colônia Alemã de São Leopoldo. Em 1824 chegaram os primeiros imigrantes alemães, tornando São Leopoldo o berço da imigração alemã no Brasil. Este núcleo foi batizado de Colônia Alemã de São Leopoldo em homenagem à Imperatriz Leopoldina, esposa de Dom Pedro I. Com a vinda de outros imigrantes e “a diversificação produtiva, já que os alemães dominavam técnicas de várias profissões, como sapateiros, alfaiates, carpinteiros, ferreiros, etc, foi possível o desenvolvimento de um embrião industrial”, que possibilitou sua emancipação de Porto Alegre em 1846, sendo alçada à categoria de Vila.⁴

A expansão do seu território geográfico bem como seu desenvolvimento industrial orientou-se pelo eixo da BR 116, assim como os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA. Desse modo, o município sofre o impacto de um grande fluxo migratório de pessoas, que se deslocam diariamente e acabam demandando o acesso a serviços públicos.

⁴Disponível em: < <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/?template=conteudo&id Conteudo=&codigo Categoria =464&tipoConteudo=INCLUDE MOSTRA CONTEUDO>>. Acesso em: 16 mar.2023.

A partir de 2013, com a ampliação do número de estações da empresa TRENSURB, houve um acréscimo diário de 30 mil passageiros. Esses novos acessos facilitaram a mobilidade de pessoas para a Capital, Porto Alegre, mas também aumentaram a chegada de pessoas em busca de empregos e da estrutura urbana de São Leopoldo. Diante da estrutura já deficitária, como consequência desse processo de metropolização, São Leopoldo enfrenta problemas sociais semelhantes aos de grandes capitais, como o aumento da população em situação de rua e em condição de extrema pobreza (PAPI *et al*, 2019, p. 15).

Figura 2 - Região do Vale dos Sinos/RS



Fonte: TECNOSINOS/Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2019.

Conforme consta no Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025 (2021, p. 9), o município de São Leopoldo é composto por 24 bairros, 198 loteamentos/Vilas e 22 ocupações, e encontra-se dividido em oito sub-regiões territoriais (Norte I, Norte II, Nordeste, Centro, Sudeste, Leste, Oeste e Sul), definidas inicialmente pelo processo de implementação do Orçamento Participativo, se consolidando como “forma de aplicação e planejamento para as diferentes áreas municipais, sendo adotada pelas secretarias para organizarem suas ações” (PMAS, 2021, p. 16).

Com 99,6% de seu território urbanizado, conforme dados consolidados do último censo IBGE e, uma taxa de densidade demográfica de 2.133,7 hab./km², taxa de ocupação próxima aos índices da capital Porto Alegre, que tem densidade demográfica de 2.868,3 hab./km², São Leopoldo enfrenta os amplos desafios dos

centros urbanos do país. Dentre eles, conjugar a oferta de uma rede intersetorial de serviços básicos a uma crescente população que se encontra em extrema pobreza devido ao recrudescimento e falta de investimento público Federal e Estadual nas políticas sociais ocorrido, especialmente, nos últimos 06 anos no país. (PMAS 2022-2025, 2021, p. 11)

Figura 3 - Mapa dos Bairros de São Leopoldo



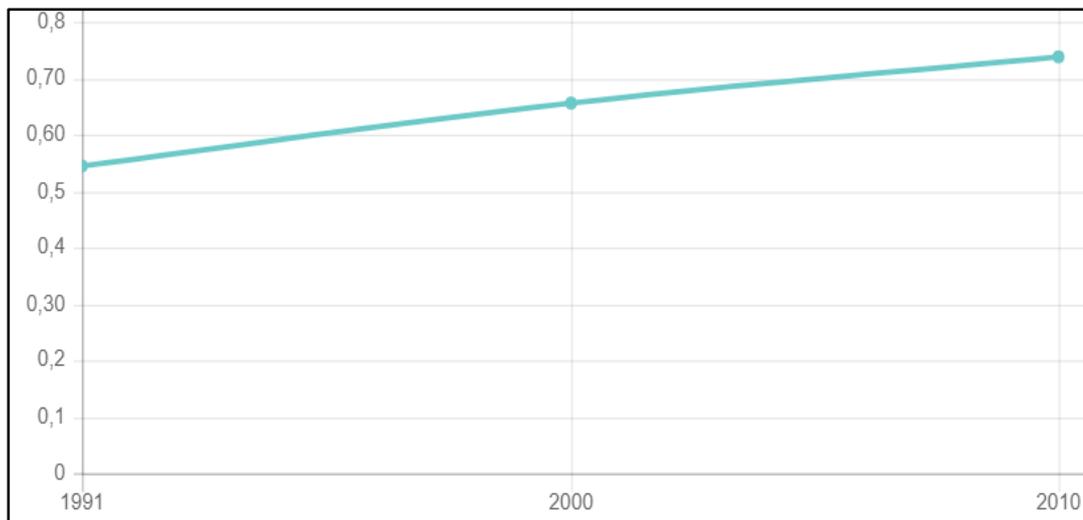
Fonte: São Leopoldo /RS

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), São Leopoldo possui uma área territorial de 103,009km², com uma população de 214.087 pessoas, de acordo com o Censo 2010, e estimada de 240.378 habitantes (IBGE, 2021). É o nono município mais populoso do estado, com a densidade demográfica de 2083,82 hab/km². Conforme o Censo de 2010, a escolarização das crianças corresponde a 96,8%, e a mortalidade infantil a 6,86% (óbitos por mil nascidos vivos). Já em relação ao PIB - que é de 41,037,55 per capita - ocupando a nona posição no ranking - desde 2008 apresenta uma curva ascendente, oscilando entre o 11º lugar e o 8º lugar, conforme série revisada pelo IBGE (2020).

Como se pode verificar, a seguir, no gráfico 1, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) evoluiu de 0,543, considerado baixo, em 1991, para 0,656 em 2000,

considerado médio; atingindo em 2010 0,739, o qual é considerado alto . No ranking dos 497 municípios do Rio Grande do Sul sua posição é a de 159, situado, portanto, entre o um terço dos municípios com maior IDHM do estado.

Gráfico 1 - Evolução do IDHM do município de São Leopoldo de 1991, 2000 e 2010

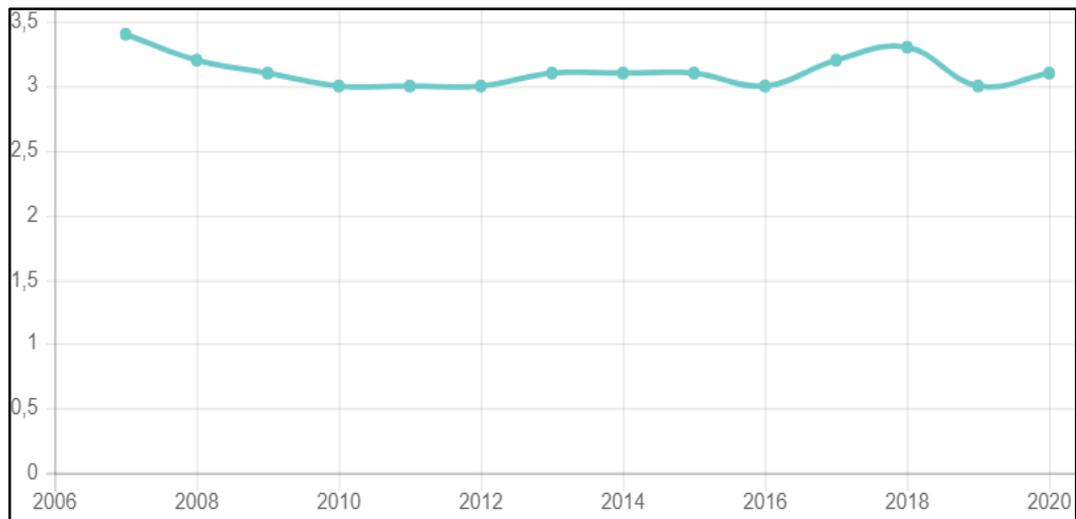


Fonte: IBGE, 2010.

O gráfico 2 demonstra a evolução do salário médio mensal, de 1991 a 2020, cuja unidade referência é o salário mínimo, que tem seu ápice no ano 2007 no valor de 3,4, nunca baixando de 3,0.

Em 2020, o salário médio mensal era de 3.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 28.2%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 17 de 497 e 111 de 497, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 105 de 5570 e 625 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 28.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 312 de 497 dentre as cidades do estado e na posição 4969 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2020).

Gráfico 2 - Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais de São Leopoldo

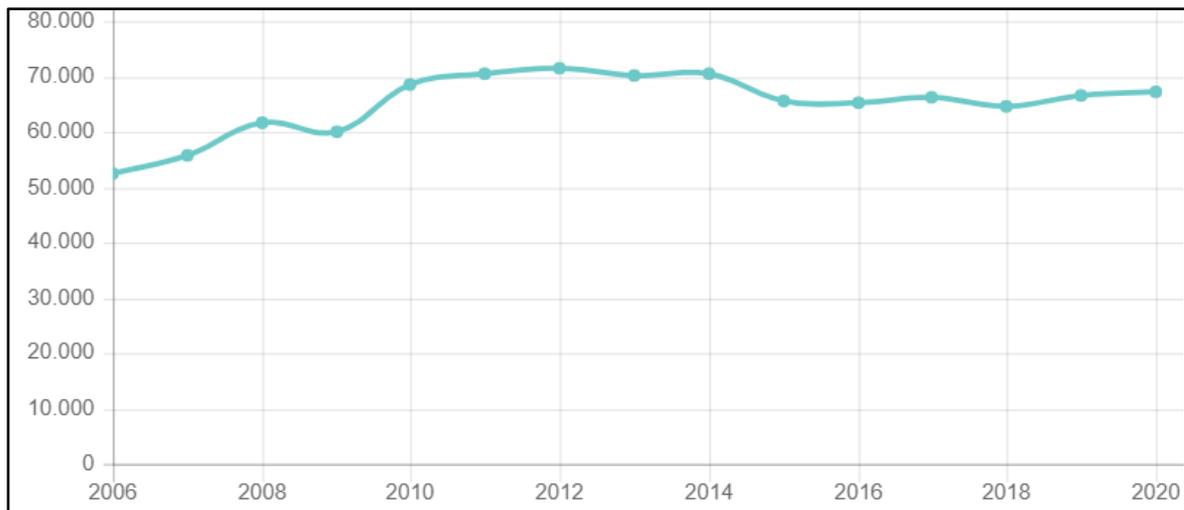


Fonte: IBGE, 2010.

Segundo a metodologia do IBGE, uma pessoa é dita ocupada quando ela exerce atividade profissional (formal ou informal, remunerada ou não) durante pelo menos uma (1) hora completa na semana de referência da pesquisa.

Ao analisar o ranking de municípios do RS e do Brasil, tanto a média mensal do salário dos trabalhadores formais do município, quanto a taxa de população ocupada, que é de 28,2 %, correspondente a um total de 67.268 pessoas ocupadas, sendo 57.329 pessoas ocupadas assalariadas, podem ser consideradas positivas. No entanto, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo também é representativa: 28,4%, equivalente a 59.329 pessoas.

Gráfico 3 - Pessoal Ocupado



Fonte: IBGE, 2010.

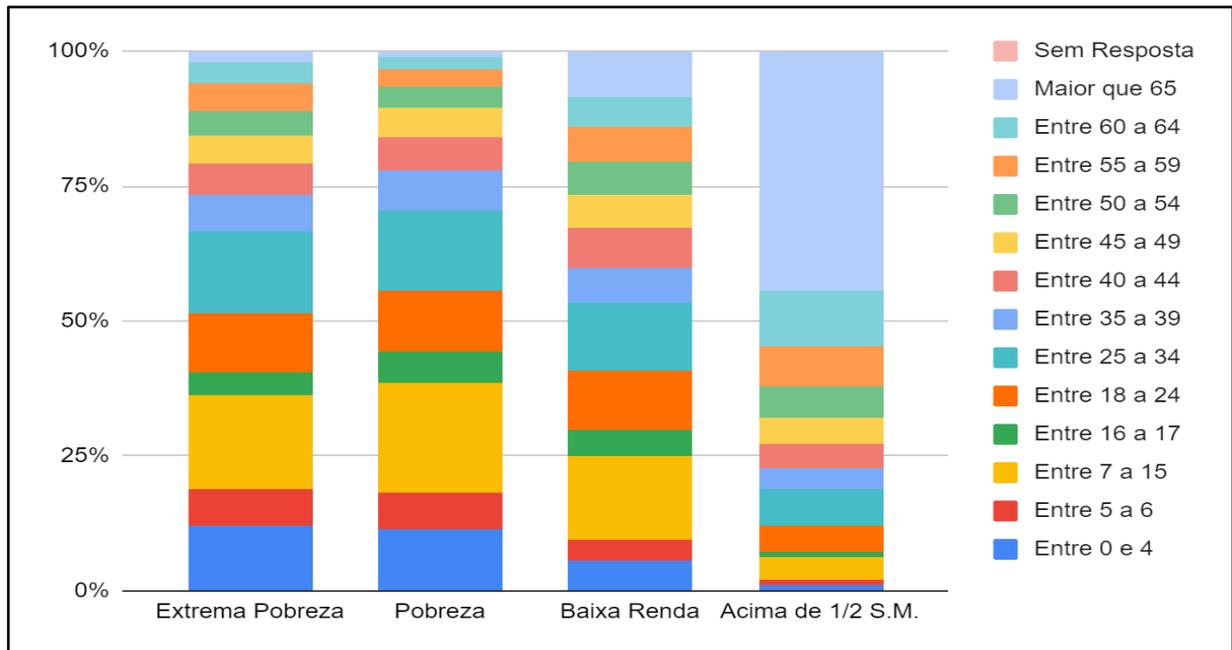
Deve-se observar que a renda per capita média tende a mascarar a concentração de renda e a desigualdade social existentes. Exemplo disso é a baixa remuneração média em grande parte dos empregos formais. Segundo levantamento junto ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), constante no Diagnóstico Socioterritorial produzido pela Secretaria de Assistência Social (2016, p. 31), quase a metade dos trabalhadores formais (49,2%) têm remuneração média de até dois salários mínimos, 31,3% têm remuneração média entre dois e quatro salários mínimos e apenas 17,1% têm remuneração média acima de 4 salários mínimos.

Este Diagnóstico Socioterritorial (2016) aponta algumas dimensões sociais que influenciam direta ou indiretamente sobre a manutenção do problema da distribuição de renda e, assim, da manutenção da pobreza, relacionadas à faixa etária, ao grau de escolaridade, à raça/etnia, à sexo/gênero e à deficiência e ao fazê-lo contribui para o reconhecimento tanto das potencialidades dos territórios, como das ameaças e violações de direitos enfrentados pelas famílias em risco e vulnerabilidade social, assim como possibilita nortear o planejamento, com as mudanças e melhorias necessárias para a qualificação e efetividade da política da Assistência Social a partir das demandas reais da população.

Aliás, tal diagnóstico consiste em um produto da Vigilância Socioassistencial no município, o qual serviu de base para os Planos Municipais de Assistência Social seguintes, que por sua relevante contribuição espera-se seja parte integrante do cotidiano de planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política municipal de Assistência Social.

Com efeito, a correlação significativa entre pobreza e infância, adolescência e juventude impõem ao poder público ações de fortalecimento de políticas públicas que corroborem para a prevenção, a proteção e a garantia de direitos dessa população, conforme podemos observar no gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Renda familiar per capita de acordo com a população do CadÚnico de São Leopoldo



Fonte: CECAD, 2023.

Em relação à escolaridade, os vínculos de empregos formais com alta escolaridade (ensino superior incompleto e completo) em detrimento dos empregos formais em geral “demonstram um aumento, que pode estar relacionado à exigência de ensino superior pelo empregador, ou devido ao aumento da escolaridade média da população, uma parcela dos empregos formais em geral vêm sendo ocupada por pessoas com ensino superior incompleto ou completo” (DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL, 2016, p. 31), afetando as classes sociais de baixa escolaridade, que acabam recorrendo à informalidade, o que impõe a necessidade de expansão das políticas da educação e de geração de trabalho, emprego e renda.

Quanto à raça/ etnia, são imprescindíveis também, o fortalecimento de políticas afirmativas, pois

segundo o Censo do IBGE de 2010, pessoas pretas e pardas representavam, juntos, 14% da população. Porém, quando observamos a mesma variável (cor ou raça) entre as pessoas com renda familiar mensal per capita até ½ salário mínimo com cadastro atualizado, o número sobe para 18%. Se o problema racial não tivesse relação com a

desigualdade e a pobreza, os percentuais seriam iguais. (DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL, 2016, p. 62).

Já, em relação ao sexo/ gênero, conforme o CadÚnico para os Programas Sociais do governo, os homens com cadastro atualizado que possuem remuneração ganham em média R\$370,00 a mais que as mulheres (maioria cadastrada). Assim, “o rendimento de todos os trabalhos das mulheres cadastradas no CadÚnico é 54% do recebido pelos homens cadastrados” (DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL, 2016, p. 62).

Também os dados do Censo (2010) demonstram que, considerando a população total do município, o rendimento de todos os trabalhos das mulheres era 68,8% do recebido pelos homens.

Tabela 1 - Valor do Rendimento nominal médio mensal, por sexo, das pessoas ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho (R\$) em 2010.

Nível de instrução	Homens	Mulheres
Sem instrução e fundamental incompleto	961,36	624,33
Fundamental completo e médio incompleto	1.065,64	790,8
Médio completo e superior incompleto	1.708,32	1.057,68
Superior completo	4.529,94	2.683,19
Não determinado	1.278,99	636,49
Média	1.908,85	1.158,50

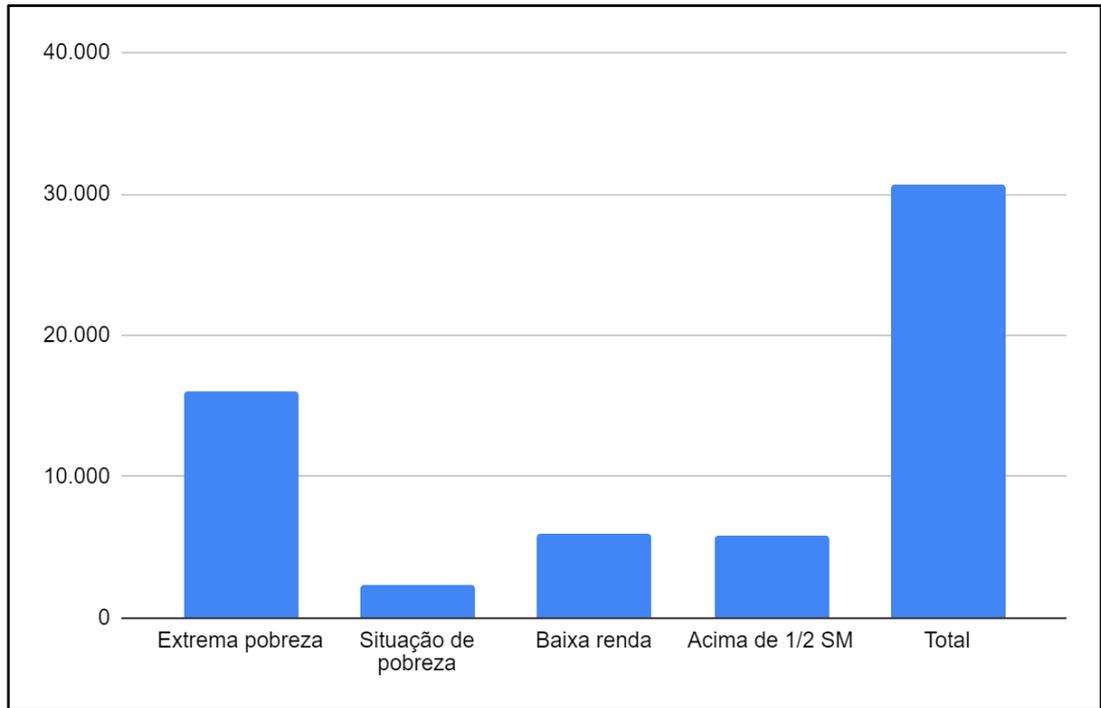
Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Igualmente, os valores da remuneração média das pessoas com deficiência e sem deficiência, que são, respectivamente, de R\$475,00 e de R\$540,00, denunciam a desigualdade econômica e social que atinge este segmento das PCDs.

Logo, tais informações sobre as desigualdades relacionadas a sexo/ gênero e à deficiência demandam a tomada de decisões dos gestores das políticas sociais para oferecer condições igualitárias de acesso a direitos, a bens, a serviços públicos, à qualidade de vida e à dignidade humana.

Segundo dados disponíveis no CECAD , em janeiro de 2023, 30.623 famílias se encontravam cadastradas no Cadastro Único, sendo 16.085 (53%) em situação de extrema pobreza; 2.339 (8%) em situação de pobreza, 6.014 (20 %) famílias de baixa renda e 5.827 (19%) famílias acima de ½ salário mínimo.

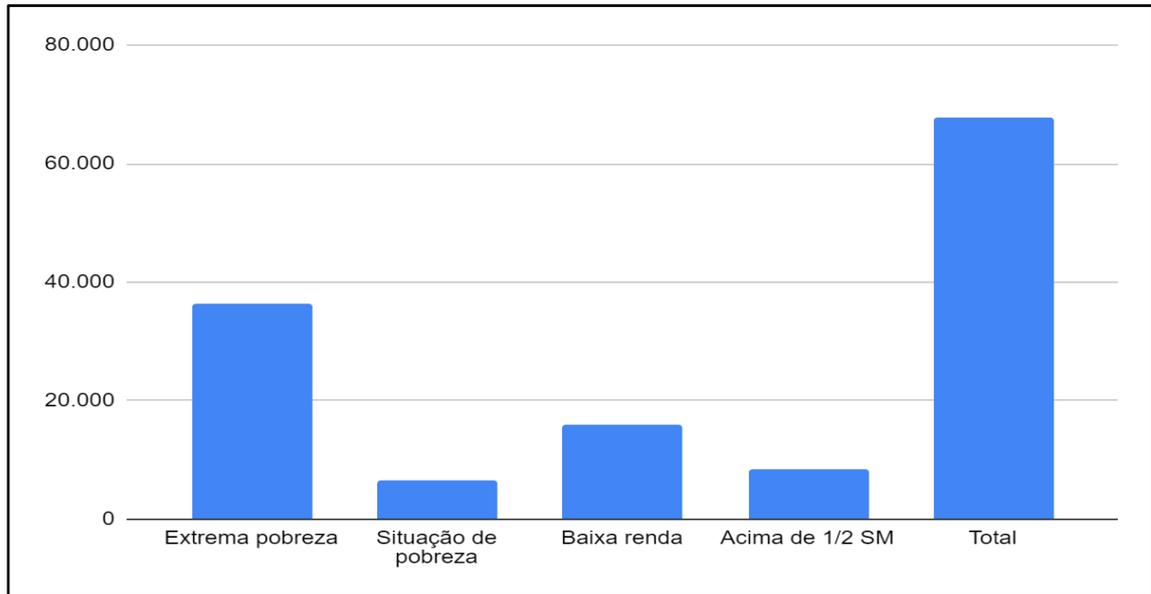
Gráfico 5 - Famílias do município de São Leopoldo inscritas no Cadastro Único e renda per capita familiar



Fonte: CECAD, 2023

Como se pode observar, mais da metade das famílias cadastradas se encontram em situação de extrema pobreza, o que ocorre também com o número de pessoas inscritas no CadÚnico, conforme mostra o gráfico seguinte, com 67.738 pessoas cadastradas, sendo 36.383 em situação de extrema pobreza. O número de pessoas de baixa renda (16.097) e acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo (8.574) superam, porém, o número de pessoas (6.584) em situação de pobreza, assim como ocorre com as famílias cadastradas.

Gráfico 6 - Pessoas inscritas no Cadastro Único do município de São Leopoldo e renda per capita familiar



Fonte: CECAD, 2023.

Por fim, o Índice de Gini do município, até pela sua extensão e densidade demográfica, o coloca entre os mais desiguais da região do Vale dos Sinos. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, o Brasil possuía um índice de 0,609 (o quarto país mais desigual da América Latina), enquanto o Rio Grande do Sul, 0,547. Já o município de São Leopoldo possuía um índice de Gini de 0,536. Em 2010, o município ocupava a 415ª colocação no ranking do estado (entre 497 municípios) e a 3.890ª colocação no ranking nacional (entre 5.565 municípios).

2.2 A política municipal de São Leopoldo em três atos

No ano de 2004, pela primeira vez, no município de São Leopoldo, o Partido dos Trabalhadores (PT) vence as eleições para a prefeitura municipal, pela coligação Frente Popular. São eleitos prefeito e vice-prefeito, o então Deputado Federal (PT) Ary Vanazzi e o médico Alexandre Roso, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS), respectivamente. Em 2008, ambos se reelegem para mais um mandato, com 78% dos votos. Já em 2012, quem vence as eleições é o candidato do PSDB, Aníbal Moacir da Silva, coligado com o PMDB, tendo como vice-prefeito, Daniel Schaefer. No ano de 2016, Ary Vanazzi se elege para um terceiro mandato, com a professora Paulete Terezinha Souto, do Partido Comunista do Brasil

(PCdoB) de vice. E em 2020, mais uma vez, Vanazzi vence a eleição, ao lado do seu Vice-Prefeito Ary Moura (PDT), falecido em junho de 2022.

Até 2004 sucederam-se administrações de centro-direita, mas este último período, de 2005 a 2022, soma 18 anos de história política do município em que o PT esteve à frente da administração por catorze anos, interrompidos por 4 anos de administração do PSDB.

Em entrevista publicada na Seção Cidades, do site nacional do Partido dos Trabalhadores, em 2017⁵, Vanazzi afirma:

Recebemos a prefeitura destruída e falida. Os projetos que nós tínhamos iniciado foram abandonados, o ex-prefeito Aníbal Moacir (PSDB) abandonou a estação de tratamento que inauguramos, não pagou os funcionários públicos e não implantou nenhum projeto de moradia popular. Isso aumentou enormemente as ocupações populares, a favelização e a violência na cidade. (PT, 2017)

Além de contar, nas suas duas primeiras gestões, com a parceria dos governos Lula e Dilma, principalmente na área da habitação, com a construção de mais de 9 mil casas populares, num investimento de R\$ 683,11 milhões (R\$ 257,93 milhões em subsídios), segundo o prefeito, em 2005, no início do seu primeiro mandato, São Leopoldo tinha a maior taxa de homicídios do estado. Ao fim do segundo mandato, em 2012, a cidade ocupava a 10ª posição.

No entanto, em 2017, novamente os índices de violência apontavam o município como um dos três com maior número de homicídios no Rio Grande do Sul. O abandono dos programas sociais é por ele considerado uma das principais causas.

De fato, segundo Castro,

a política social busca realizar dois objetivos conjuntos que são a proteção social e a promoção social para dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2012, p. 1014).

Ora, a 11ª Conferência Municipal de Assistência Social⁶, realizada em 2017, na esteira de cortes dos repasses federais e do congelamento de 20 anos no orçamento das políticas

⁵ Disponível em: < <https://pt.org.br/ary-vanazzi-denuncia-descaso-de-gestao-tucana-em-sao-leopoldo/> > Acesso em: 16 mar. 2023.

⁶ Disponível em: < https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=18637&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em: 16 mar. 2023.

sociais, com o tema Garantia de direitos no fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, foi palco de denúncia sobre a situação de desmonte da política da Assistência Social no município pela gestão anterior, traduzida na redução do quadro de servidores que contava em 2012 com 200 para os 140 daquele ano. Entre as consequências, a diminuição dos atendimentos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, baixando de 1750 para 1230 beneficiados, e o corte de contas do Bolsa Família que passou de 12 mil para 6,5 mil.

Com efeito, desde 2005, Ary Vanazzi implementou o modo petista de governar, cujas marcas são a radicalização da democracia e o fortalecimento da participação popular, traduzidos na discussão do orçamento e das políticas públicas pela população, com a implementação do Orçamento Participativo, que se mantém até hoje, e também no fomento ao controle social através dos conselhos municipais. Também inovou com a adoção do Plano Plurianual Participativo - estruturado em cinco eixos temáticos: Desenvolvimento Econômico com Geração de Trabalho e Renda; Participação Popular e Controle Social; Desenvolvimento Urbano Sustentável e Direito à Cidade; Políticas Sociais e Garantia de Direitos; e Gestão Ética, Democrática e Eficiente - incentivando a sociedade a pensar a cidade como um todo e a incidir no planejamento e execução das ações governamentais articuladas com todas as políticas públicas.

No entanto, no período de 2013 a 2016, houve uma descontinuidade das políticas sociais implementadas pelos dois mandatos anteriores, prática comum de gestores de partidos e programas ideologicamente opostos, que, muitas vezes suspendem programas, serviços, ações da gestão anterior sem sequer um estudo, que deveria partir de um diagnóstico, de um monitoramento e avaliação destes, para a tomada de decisões que os qualificassem, ampliassem ou substituíssem por outros mais efetivos se fosse o caso. Assim, quem sai perdendo é a população, que vira joguete das administrações, conforme é possível verificar nas entrevistas que compõem esta dissertação. Ademais, o quadro técnico das políticas públicas acaba desanimando diante de idas e vindas, avanços e retrocessos, estruturações e desmantelamentos, que esta intensa rotatividade provoca no serviço público, afetando a qualidade do trabalho e o alcance dos objetivos.

2.3 Breve radiografia da política de assistência social de São Leopoldo

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) é o órgão gestor da Assistência Social no município, o qual é considerado de grande porte⁷ na categorização da PNAS/2004:

[...] municípios de grande porte são esses centros populacionais mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infraestrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade). (BRASIL, p. 46, 2004)

A SAS, a partir da Lei nº 9.437, de 27 de outubro de 2021 - que alterou a Lei nº 7910 de 30 de julho de 2013⁸, a qual dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo Municipal, se organiza da seguinte forma:

Tabela 2 - Estrutura da SAS de São Leopoldo

Gabinete da Secretaria	<ul style="list-style-type: none"> ● Núcleo da Secretaria Executiva dos Conselhos de Direitos ● Departamento de Planejamento e Gestão ● Departamento de Vigilância Socioassistencial
Diretoria Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ● Departamento de Gestão Financeira e dos Termos de Parceria ● Departamento de Administração e Recursos Humanos

⁷ Municípios de grande porte são aqueles que possuem população entre 101 mil e 900 mil habitantes.

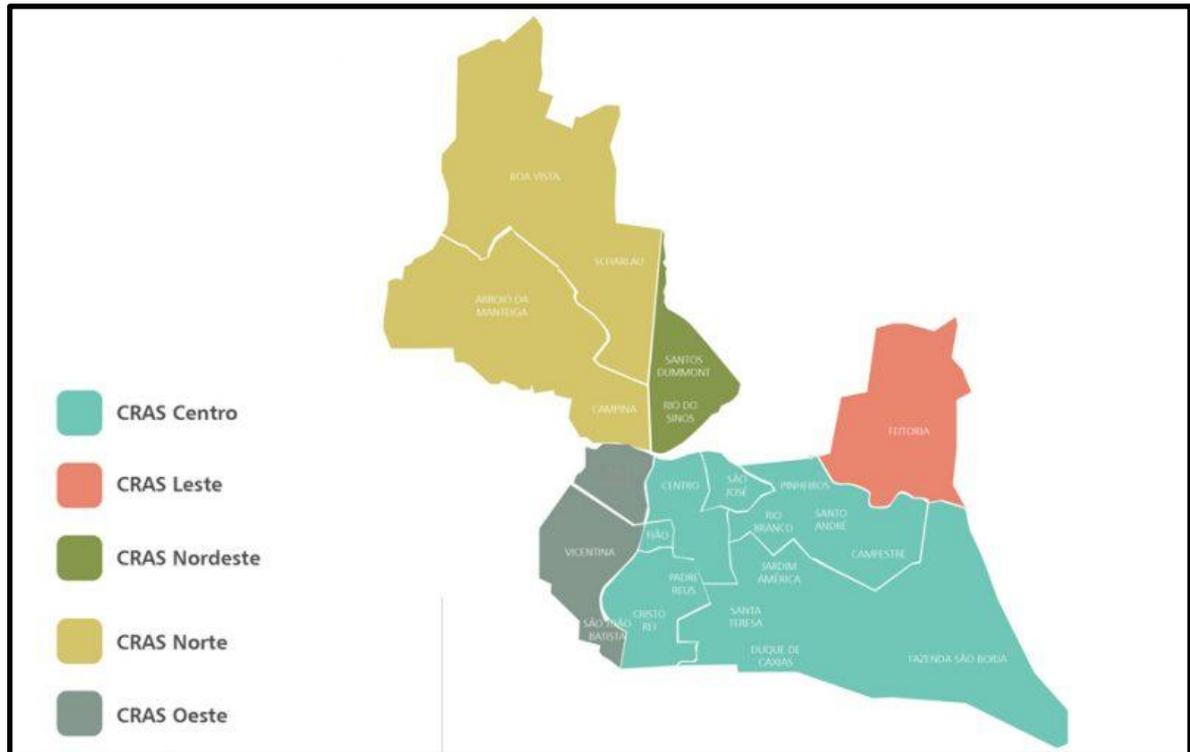
⁸ Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/ saoleopoldo/lei-ordinaria/2013/791/7910/1 lei-ordinaria-n-7910-2013-dispoe-sobre-a-organizacao-e-estrutura-do-poder-executivo-municipal-administracao-direta-de-sao-leopoldo-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 16 mar.2023.

<p>Diretoria de Proteção Social Básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal • Departamentos de Centros de Referência da Assistência Social/CRAS da Proteção Social Básica • Departamento Proteção Social Básica de Crianças e Adolescentes • Núcleo do Banco Municipal do Agasalho da Proteção Social Básica • Departamento de Proteção Social e Gestão Territorial
<p>Diretoria de Proteção Especial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Proteção Social Especial de Média Complexidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Casa de Acolhimento para Crianças e Adolescentes • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade Serviço de Acolhimento Familiar (SFA), Programa Guarda Subsidiada (PGS) e Apadrinhamento Afetivo para crianças e adolescentes • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Centro de Referência Especializado para População Adulta de Rua/CREPAR • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Lar São Francisco • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade • Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade Serviço de Acolhimento em República para Jovens Adultos Adolescentes

Constam da lei vigente também o Departamento de Coordenação do Programa Municipal de Transferência de Renda e o Departamento de Segurança Alimentar e

Nutricional e Apoio a Iniciativas Comunitárias, criados pela Lei nº 9751/2022. Ambas as coordenações, segundo a lei, despacham diretamente com o gestor e têm entre suas competências assessorá-lo em sua atuação executiva e política e compor a colegiada de gestão, além de assessorar o Planejamento Estratégico do Gabinete e da Secretaria.

Figura 4 - Localização dos Cinco Centros de Referência da Assistência Social/CRAS da Proteção Social Básica



Fonte: UNISINOS, 2023.

Os bairros atendidos pelos CRAS são os seguintes: CRAS Centro (que atende os bairros Centro, Morro do Espelho, Padre Réus, São José, Cristo Rei, Fião, Rio Branco, Jardim América, Pinheiro, Santo André, Fazenda São Borja, Santa Teresa, Campestre e Duque de Caxias); CRAS Leste (abrangendo o grande território da Feitoria); CRAS Nordeste (que atende os bairros Santos Dumont e Rio dos Sinos); CRAS Norte (que abrange os bairros Boa Vista, Scharlau, Arroio da Manteiga e Campina); e, CRAS Oeste (para atendimento dos bairros Vicentina, São Miguel e São João Batista).

Na elaboração do PMAS 2022-2025, é recorrente a percepção por parte da equipe técnica da SAS das dificuldades impostas a uma cobertura mais ampla e efetiva, devido a essa divisão, uma vez que as regiões centro, norte e leste abrangem um amplo espaço geográfico o

que dificulta “tanto a busca ativa prevista no SUAS quanto o acesso de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social aos locais de atendimento” (PMAS 2022-2025, 2019,p.17).

Figura 5 - Rede de Proteção Social Básica de São Leopoldo



Fonte: PMAS, 2022-2025, 2021.

Figura 6 - Rede de Proteção Social Especial Média e Alta Complexidade de São Leopoldo



Fonte: PMAS, 2022-2025, 2021.

2.3.1 Os programas e benefícios em números

O Programa Bolsa Família, conforme dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC (2023), em outubro de 2021, beneficiou 8.962 famílias que receberam o valor médio de R\$103,81. Atualmente o número de famílias beneficiadas é de 14.400, sendo o seu valor médio de R\$678,86.

Quanto ao Cadastro Único no município, este está bem focalizado e atualizado, ou seja, a maioria das famílias cadastradas pertence ao público-alvo⁹.

- 30.265 famílias inseridas no Cadastro Único;
- 22.773 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos;
- 24.438 famílias com renda até ½ salário mínimo; e
- 19.046 famílias com renda até ½ salário mínimo com o cadastro atualizado.

Considerando a soma das famílias em situação de pobreza, de extrema pobreza e de baixa renda cadastradas no CadÚnico no ano de 2023, a cobertura do PBF atualmente é de 59% das famílias com perfil para acesso.

O quadro a seguir compara o acompanhamento da atualização cadastral e das condicionalidades de Educação e de Saúde em nível Nacional e Municipal.

Tabela 3 - Comparativo da Atualização Cadastral e Condicionalidades

Acompanhamento da Atualização Cadastral		Acompanhamento das condicionalidades de Educação		Acompanhamento das condicionalidades de Saúde		Fator de operação	
Nacional	Município	Nacional	Município	Nacional	Município	Nacional	Município
79,2%	76,0%	66,9%	64,9%	72,7%	48,9%	74,5%	66,5%

Fonte: Auxílio Brasil e Cadastro Único, 2023.

No mês de março/2023, o município teve 15.180 famílias beneficiadas pelo Programa Auxílio Brasil, totalizando um investimento de R\$9.224.919,00 e um benefício médio de R\$

⁹Disponível em: < <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/relatorio-completo.html> > Acesso em: 15 mar.2023.

608,06. Na folha de fevereiro de 2023, teve 5.670 famílias beneficiadas pelo Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, totalizando um investimento de R\$ 635.040,00 (MDS,2023).

Para além dos programas federais, a administração atual, ao longo dos mandatos exercidos, tem investido em programas próprios a fim de superar a pobreza, a desigualdade social e a insegurança alimentar.

Ações com execução parceirizadas com Organizações da Sociedade Civil/OSC como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (do âmbito da Proteção Social Básica), o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias e o Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes tem sido nos últimos anos custeadas majoritariamente com recursos municipais. Somente em 2020, ao todo foram investidos em serviços parceirizados da Proteção Social Básica e Especial R\$ 4.839.072,89. Do total desse valor, 82% são provenientes do orçamento municipal da Secretaria. (PMAS, 2021, p. 20).

Tabela 4 - Valores repassados às OSC para execução de serviços socioassistenciais/2020.

FONTE DO RECURSO	SERVIÇOS PARCEIRIZADOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	SERVIÇOS PARCEIRIZADOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
Municipal	R\$ 1.895.000,00	R\$ 2.090.000,00
Estadual	R\$ 0	R\$ 0
Federal	R\$ 649.072,89	R\$ 205.000,00
TOTAL	R\$ 2.544.072,89	2.295.000,00

Fonte: PMAS 2022-2025, 2021.

Um bom exemplo de parceria com investimento de recursos próprios é o São Léo Mais Comida no Prato, que destina R\$ 64 mil mensais para 26 espaços da cidade, os quais servem cerca de 18 mil refeições por mês, para aquisição de itens mais custosos da produção, como o gás de cozinha, óleo e as proteínas de origem animal, que incluem carnes de gado, frango e peixe. De acordo com a SAS, os resultados preliminares da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) mostram que 46,5% do público atendido pelo programa apresenta insegurança alimentar grave, 24,9% tem insegurança alimentar moderada, 23,1% insegurança alimentar leve e apenas 5,5% estão em condição de segurança alimentar.

Outro destaque é o programa São Léo Mais Acolhedor, que tem como objetivo assegurar o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária por meio de alternativas ao acolhimento institucional, expandindo serviços de Apadrinhamento Afetivo, Família Acolhedora, República para Jovens e Guarda Subsidiada.

Já, em 2022, foi lançado o programa São Léo Mais Renda, um programa municipal de transferência de renda, através de cartões bancários, cuja meta é atender até duas mil famílias, em situação de pobreza e extrema pobreza, da fila de espera do Bolsa Família, que receberão mensalmente o valor de 1/6 de salário mínimo nacional, por até 12 meses, com desvinculação automática ao final dos 12 meses ou por não cumprimento das condicionalidades.

2.4 O controle social

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi criado pela Lei Nº 4.092/95, a qual foi alterada integralmente pela Lei nº 5635 de 16 de junho de 2005, que, por sua vez, também foi alterada integralmente pela Lei nº 5.750 de novembro de 2005 e é um órgão deliberativo, de composição paritária, de caráter permanente e âmbito municipal.

Entre as suas competências, explicitadas no Artigo 2º desta lei, destacam-se as seguintes, devido ao seu vínculo com a função VSA¹⁰:

I - Definir as prioridades da Política de Assistência Social; II - Estabelecer as diretrizes a serem respeitadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; III - Estabelecer as diretrizes e acompanhar a execução da Política de Assistência Social; IV - Aprovar diretrizes e critérios para o repasse de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, às entidades e organizações de Assistência Social governamentais e não governamentais; V - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestadas à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas no Município; VI - Aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social, públicos e privados, no âmbito Municipal; VII - Apreciar e aprovar critérios para a elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas, que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal, bem como a celebração dos mesmos [...]; X - Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social [...]; XV - Acompanhar e avaliar a gestão de recursos, bem como os impactos sociais e o desempenho dos programas, projetos, serviços e benefícios aprovados [...] (SÃO LEOPOLDO, 2005).

O CMAS de São Leopoldo é formado por 16 membros, sendo 8 representantes titulares indicados pelo Poder Executivo Municipal - relacionados às Políticas Sociais do Município - e 8 representantes não governamentais titulares, da comunidade, eleitos, com seus suplentes. Dentre estes, três são representantes dos usuários (pessoas indicadas por sindicatos, associação de moradores e movimentos sociais) ; três representantes das entidades

¹⁰Disponível em < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2005/575/5750/lei-ordinaria-n-5750-2005-altera-a-lei-municipal-n-5635-05-que-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 15 março. 2023.

prestadoras de serviços com diferentes segmentos no atendimento (aquelas que prestam atendimento aos usuários da Assistência Social através de programas, projetos, serviços e benefícios) e dois representantes de profissionais da área (representantes das entidades de categorias diretamente relacionadas com a Política de Assistência Social).

Em 2017, frente à política nacional de sucateamento das políticas sociais e o corte de 98,05% para a área da Assistência Social, que só no município deixaram desprotegidas mais de 6.700 famílias e mais de 26.000 indivíduos, o CMAS chama uma audiência pública em defesa do SUAS¹¹, que tem entre os seus encaminhamentos a criação de um Comitê Popular em defesa do SUAS, a promoção de um amplo debate regional, com a participação das redes socioassistenciais e uma agenda permanente de incidência política de apoio ao SUAS.

Não se trata essa postura ativa do CMAS senão de um reflexo da relação estabelecida entre o executivo municipal e o órgão de controle social. O retrospecto da atuação do conselho, com o retorno da gestão do PT, de reuniões ordinárias e extraordinárias com quórum expressivo, promovendo o debate de pautas importantes para a política municipal é revelador de uma via dupla de respeito e apoio entre as instâncias, marca do modo petista de governar. Quando o gestor valoriza e reconhece a legitimidade dos conselhos, recupera-se a credibilidade nas intenções governamentais e motiva-se a participação da sociedade civil.

Para Silva¹²,

os processos de participação ou controle social no Brasil, de maneira geral, não têm conquistado grandes avanços em função das resistências impostas por parte de governos e políticos quanto a impedir a sua realização efetiva, situação que é favorecida pelas limitações dos cidadãos (SILVA, 2010, p. 4).

A melhoria da qualidade do atendimento à população em situação de rua, demanda relevante para o município, por exemplo, foi pauta debatida vastamente pelo CMAS, em diversas plenárias, com formação de Grupo de Trabalho (GT) e participação do Movimento Nacional da População de Rua, o que denota o envolvimento do órgão e a articulação da rede socioassistencial.

¹¹ Disponível em: < https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=19080&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em:

¹² Disponível em: < <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/76/77> > Acesso em: 05 abr, 2023.

2.5 A longa caminhada para a vigilância socioassistencial constituída formalmente no órgão gestor

O ano de 2005, ano do primeiro mandato do PT, em São Leopoldo, coincide com a adesão do município ao SUAS - instituído pelo primeiro governo do presidente Lula, em âmbito federal (no ano anterior), o qual foi um marco na trajetória da Assistência Social como política pública no país.

Em resposta às demandas desta nova conjuntura, o município inicia um processo de organização da política pública da Assistência Social, com a formação de uma equipe técnica e a criação dos cinco (5) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e de um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

No que se refere à gestão da política pública, segundo Papi, Eger e Rosa (2019, p. 7), a partir de 2008, São Leopoldo busca “constituir um sistema de planejamento da política pública através do departamento de Planejamento e Gestão Estratégica”.

Este setor concentrava, em 2009, as ações de monitoramento e avaliação, planejamento estratégico e vigilância social, “produzindo instrumentos específicos e relatórios que retroalimentam a tomada de decisão dos gestores” (Ibidem, p. 7), porém, a falta de servidores do quadro efetivo no setor e o fato de não ter formalizada sua constituição na estrutura da secretaria concorreram para que, a partir de 2012, com a troca de governo do PT para o PSDB, este se desestruturasse até deixar de existir.

No ano de 2013, é anunciada publicamente a implantação Vigilância Socioassistencial, na Gestão do prefeito Aníbal Moacir da Silva (PSDB), pela então denominada Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), visando a “produção, sistematização e análise de informações das territorialidades sobre as situações de risco e vulnerabilidade social, que incidem sobre famílias e indivíduos”¹³ com a pretensão de produzir também informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Para tanto, o departamento inicialmente contaria com uma cientista social e um operador de sistema, além da adoção de “uma nova ferramenta - um software denominado Gestão Estratégica de Programas Sociais”, com o qual a secretaria pretendia mapear “as

¹³ Disponível em: <

https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=12226&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em: 15 mar.2023.

formas e os territórios de vulnerabilidade e risco social dentro de cada localidade, tendo como referência os usuários da rede de Assistência Social” (SÃO LEOPOLDO, 2013).

Em 2014, o setor, ainda não formalizado na estrutura da SEDES, contava com uma sala exclusiva para o M&A aos fundos da secretaria:

Assim, a partir de então, em 2014 inicia-se outro processo de construção do M & A, descolado da trajetória anterior. Com a chegada de um sociólogo concursado atribui-se a ele a tarefa de construir juntamente com o setor do Cadastro Único, as tarefas de vigilância socioassistencial e M&A. [...] Do ponto de vista dos instrumentos constituídos, inicialmente as ações voltavam-se para atender aos dados pedidos pelo governo federal, sobretudo o preenchimento do Censo SUAS, dos relatórios mensais de atividade e preenchimento do CadÚnico (PAPI, EGER E ROSA, 2029, p. 8)

Inicialmente ao sociólogo concursado soma-se um técnico administrativo em contrato temporário, porém, logo neste mesmo ano, o setor é desmantelado, com a retirada do técnico, havendo troca de sala e destituição de funções, em face do sociólogo participar de uma greve. Por retaliação, é realocado junto à coordenação de proteção básica, voltando suas atividades mais para o CadÚnico.

Assim, o Departamento de Vigilância Socioassistencial só veio a ser instituído formalmente, oito anos depois de seu anúncio, no quarto mandato do prefeito Ary Vanazzi, em 2021, com a publicação da Lei nº 9.437 de outubro de 2021, que alterou a lei promulgada pelo governo anterior, Lei nº. 7.910/2013, ambas referentes à organização e estrutura do Poder Executivo Municipal.

Aliás, a Lei nº. 7.910/2013 só faz referência à existência de uma “Gerência de Vigilância Social”, a qual é mencionada no Artigo 38, no Inciso XV, que trata das competências do Chefe do Departamento de Planejamento e Gestão, dentre elas a de

1. Garantir a implantação de mecanismos para a implementação do projeto político municipal na gestão pública da Assistência Social, através da coordenação, assessoramento e acompanhamento das ações de planejamento, monitoramento, **vigilância social**, educação permanente, produção de conhecimento e comunicação junto à **Gerência de Vigilância Social da Secretaria**. (SÃO LEOPOLDO (RS), p. 312, 2013, grifos nossos).

Na mesma lei de 2013, o Chefe do Departamento do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal deveria, entre outras competências:

[...] 2. Coordenar, junto com o **gerente de vigilância social, o sistema** de dados e informações de Cadastro dos Programas Sociais do Governo Federal e Estadual, contextualizando-os à realidade e sistemas do Município [...]; 4. Contribuir com o planejamento, monitoramento e avaliação, a ser feita pela Secretaria sob o comando do Secretário e do **Gerente da Vigilância Social** com vista a maior eficácia, eficiência e impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários (SÃO LEOPOLDO,(RS), 2013, p. 308, grifos nossos).

Porém também não há referências na lei sobre o cargo de Gerente da Vigilância Social e quais seriam as suas competências.

Com a nova troca de gestão, em 2019, as atividades de M&A são retomadas, com recomposição da equipe e sala exclusiva novamente:

Nesse contexto, deu-se o adensamento de construção de instrumentos próprios de M&A, tais como a produção de um diagnóstico socioterritorial do município, gerou-se um mapa interativo a partir disso; são realizados relatórios trimestrais para servir à gestão e às equipes da “ponta”. Estão sendo fomentadas estratégias para que o CRAS e o CREAS produzam dados próprios sobre seus serviços e atuem em parceria com a vigilância socioassistencial no sentido de retroalimentar a política pública. Ademais, o M&A passou a subsidiar a construção do Plano Municipal de AS que foi feito de forma participativa. (PAPI, EGER E ROSA, 2019, p. 11)

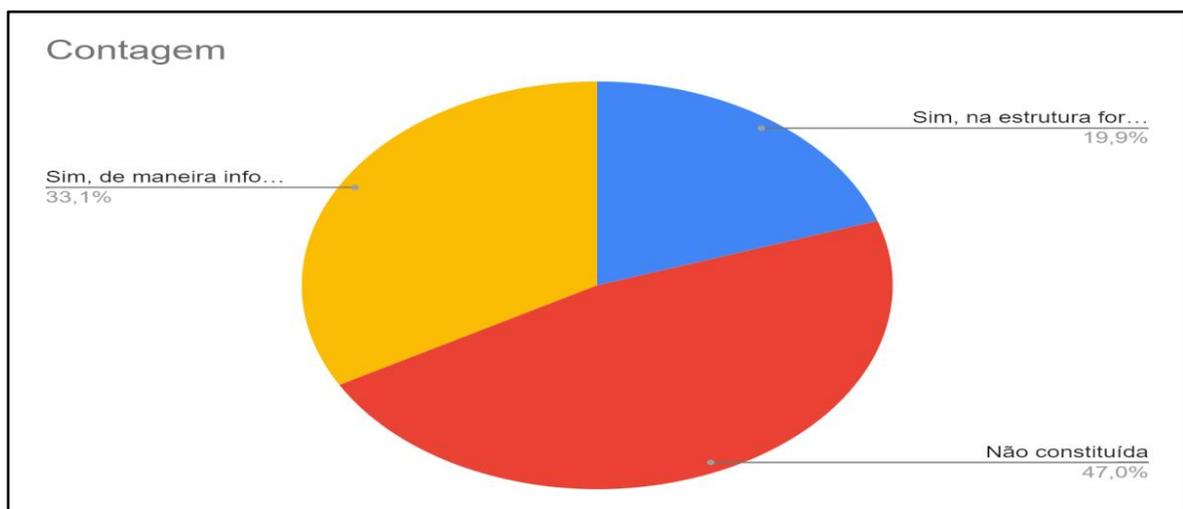
A partir de 2021, então, passa a existir oficialmente o Departamento de Vigilância Socioassistencial, ligado diretamente ao gabinete do(a) secretário(a) da pasta. Conforme Artigo nº 38, Inciso XXVII, são competências da Chefia do Departamento de Vigilância Socioassistencial, entre outras:

1) Responder ao Gabinete da Secretaria e atuar em conjunto com o Departamento de Planejamento e Gestão; 2) Apoiar e subsidiar as diretorias da Secretaria em consonância com o Planejamento Estratégico da Secretaria; 3) Coordenar a coleta, sistematização e análise dos dados referentes aos serviços, programas e projetos executados pela Secretaria e rede socioassistencial do município; 4) Definir a padronização de normas, metodologias e fluxos para a coleta sistematização dos dados nos diferentes serviços, programas e projetos da rede socioassistencial; 5) Mapear os territórios a partir da incidência de vulnerabilidade e riscos sociais utilizando instrumentos informatizados e gráficos; 6) Produzir e sistematizar informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos do município; 7) Produzir e organizar dados, indicadores e relatórios que contribuam para planejamento de ações preventivas e proativas da Proteção social Básica e Especial; 8) Conduzir práticas participativas e intersetoriais de vigilância e monitoramento socioassistencial com os diferentes atores que compõem a rede socioassistencial a fim de promover a qualificação da Política de Assistência Social; 9) Contribuir com o planejamento e execução das ações referentes ao processo de capacitação e educação permanente da rede socioassistencial (SÃO LEOPOLDO, (RS), 2021, p. 333-334).

A lei ainda estabelece para o (a) chefe do departamento a jornada de trabalho de 40 horas semanais, podendo o exercício do cargo exigir prestação de serviços e períodos noturnos, finais de semana e/ou feriados, e os requisitos para provimento, que são idade superior a 18 anos e instrução de ensino médio completo, cujo Padrão de Provimento é CC/FG-3. (SÃO LEOPOLDO, (RS), 2021, p. 334).

Hoje, São Leopoldo faz parte dos 19,9% de municípios do RS que possuem a função Vigilância Socioassistencial constituída no Órgão Gestor. Outros 33,1% possuem a Vigilância Socioassistencial de maneira informal e um número bastante expressivo, 47%, não possuem sequer Vigilância Socioassistencial de maneira informal.

Gráfico 7 - Vigilância Socioassistencial no RS



Fonte: CENSO SUAS, 2021.

Pelo histórico da implementação da Vigilância Socioassistencial - função da Assistência Social e objetivo do SUAS - no município de São Leopoldo, fica fácil compreender por que 47,0% dos municípios do estado do RS não possuem a Vigilância Socioassistencial sequer informalmente, o que nos leva a crer que tampouco haja monitoramento e avaliação dos programas, serviços, projetos, benefícios, ações, ou até que a própria política da Assistência Social não esteja implementada como política pública, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, e, portanto, permanece sob o domínio do assistencialismo e do clientelismo.

Para SILVA e RIZOTTI,

somente quando houver maior clareza sobre a função da Vigilância Social, entendida como vigilância de prevenção de vulnerabilidades e riscos determinados socialmente

dentro de territórios, será possível compreendê-la sob a lógica da garantia de direitos. (SILVA; RIZOTTI, 2013, p.149)

Se um município desse porte, com esta trajetória, leva dezessete anos para avançar na estruturação formal de um Departamento de Vigilância Socioassistencial, o que se pode esperar de municípios em que ainda a Assistência Social não é sequer compreendida como política pública, muitos ainda com gestões primeiro-damistas, sem controle social, à margem do SUAS e da PNAS.

No entanto, estes dezessete anos não foram em vão, e como será possível verificar pela pesquisa documental e de campo realizadas, os últimos seis anos foram de resistência, de retomadas e de passos à frente na política da Assistência Social municipal. Por isso, a relevância do perfil e visão de mundo dos gestores e técnicos do serviço social por um lado e a articulação da rede socioassistencial e participação de beneficiários e do órgão de controle social por outro a provocar respostas do Estado às demandas uma vez que

A questão social é um conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado, que este, por ora, é provocado por uma tensão de conflitos pelas classes subalternas a implantar direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. (IAMAMOTO, 2012).

O próprio Plano Municipal de Assistência Social elaborado em 2021, no segundo mandato do prefeito Ary Vanazzi (PT), com vigência de 2022 a 2025, demonstra uma mobilização em prol da valorização da Assistência Social enquanto política pública e da Vigilância Socioassistencial como função da Política de Assistência Social e objetivo do SUAS.

Comparando-se o volume e o teor das ações, objetivos e metas presentes no PMAS 2022-2025, com o PMAS 2016 e o PMAS 2018-2021, percebe-se uma presença maior da VSA.

No plano elaborado em 2016, no governo PSDB, com vigência apenas para 2017, ela consta como uma das áreas a serem debatidas entre gestão, servidores e controle social, no bojo da reestruturação do órgão gestor, objetivando a sua instituição formal.

Aqui um parêntese, para explicar o porquê do PMAS com vigência apenas para o ano de 2017:

O PMAS deve seguir o mesmo prazo de vigência do Plano Plurianual (PPA) do governo municipal, isto é, de 2014 até 2017. No município de São Leopoldo, o plano foi elaborado no segundo semestre do ano de 2014 e a entrega, formalizada ao CMAS em abril de 2015. Após ser apreciado pela Comissão de Políticas do CMAS, foi remetido à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) em março de 2016, com Parecer Contrário, indicando importantes alterações, ressaltando a necessidade de correções de acordo com algumas regulamentações e legislações citadas. A partir dos apontamentos foi formalizada junto ao CMAS, através do Ofício nº 254 de 7 de Junho de 2016, a criação de uma comissão interna da SEDES para realizar as devidas alterações do PMAS. Esta comissão decidiu reunir-se com a Comissão de Políticas do CMAS para obter informações mais detalhadas. A partir desta reunião e com pactuação em plenária ordinária do CMAS em 8 de Junho de 2016, decidiu-se que o PMAS reelaborado terá vigência de janeiro a dezembro de 2017. Essa decisão se baseou em dois aspectos: pela coerência em planejar ações para o futuro, focando o último ano de vigência do PMAS original e para que o mesmo tenha consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – o que agrega as informações sobre a execução de ações e os recursos que poderão ser utilizados para tanto, facilitando tanto a execução do plano quanto seu acompanhamento por parte do controle social. (PMAS, 2016, p. 04)

Já o PMAS 2018-2021, elaborado em 2017, na gestão Ary Vanazzi, reapresenta a meta de discussão sobre a nova estrutura administrativa da Secretaria gestora da Política de Assistência Social, visando atender ao Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017, constando nela, entre outras áreas, a VSA como área a ser instituída formalmente.

A segunda meta é justamente a consolidação as ações de Vigilância Socioassistencial no âmbito da Gestão do SUAS e as ações para tal são: formalizar as atribuições da Vigilância Socioassistencial, compondo a área de Gestão do SUAS, determinando ações e objetivos de acordo com orientações, resoluções e normativas atinentes; elaboração e aprovação de lei municipal em 2018 (o que veio a acontecer em 2021), sendo que o indicador seria a Definição do papel e da localização da Vigilância Social na estrutura da SEDES. Outras ações são consolidar, ampliar e aprimorar o diagnóstico socioterritorial, tendo como uma das referências o CadÚnico, de forma participativa, atribuindo-lhe caráter contínuo e iniciar procedimentos de monitoramento e avaliação no âmbito do SUAS. 2º semestre de 2018.

A partir daí a Vigilância Socioassistencial consta como responsável, junto ao Grupo de Trabalho de fluxos e procedimentos, de consolidar e aperfeiçoar a gestão da Informação na Secretaria de Desenvolvimento Social, a partir das seguintes ações: a) Adoção de instrumentos padronizados de registro de atendimento e de relatório nas unidades públicas no município, unificando, sem desrespeitar suas peculiaridades, os procedimentos e fluxos de atendimento e de informação; b) Discutir a relação entre os processos de trabalho e o registro da informação a fim de coordenar as mudanças nos dois âmbitos; c) Monitorar o registro das informações para implementar um sistema de gestão da informação. d) Elaborar

trimestralmente relatório de gestão, para monitorar e avaliar as informações produzidas, compartilhando-o com gestores, trabalhadores e controle social; d) potencializar o Cadastro Único como ferramenta de gestão de informações para o desenvolvimento de ações de prevenção e acompanhamento a famílias em situação de vulnerabilidade, em consonância com as metas do Pacto de Aprimoramento.

A meta “Orientação e fomento para que seja adotado por parte das entidades socioassistenciais referenciadas, a mesma lógica de divisão territorial utilizada pelos CRAS” traz como responsabilidades da VSA a) Mapear as OSC da rede socioassistencial e equipamentos públicos nas regiões de abrangência de cada CRAS e realizar acompanhamento, monitoramento e avaliação através da gestão descentralizada, para tornar efetivo o referenciamento de entidades não-governamentais aos CRAS.

Outras ações nesse sentido, que incluem a VSA como executora são: garantir o referenciamento de acordo com a divisão das gestões territoriais dos CRAS (Centro/Sul/Sudeste, Leste, Nordeste, Norte, Oeste); e fomentar, em parceria com o CMAS, a participação das organizações da sociedade civil prestadoras de serviços socioassistenciais nas reuniões das redes socioassistenciais de seus territórios a fim de fortalecer o laço do referenciamento.

Em 2021, para a elaboração do Plano de Ação presente no PMAS, a partir das diretrizes legais que orientam a gestão do SUAS no país, foram utilizados documentos municipais referentes a Política Municipal de Assistência Social, com subsídios dos dados apresentados pelo diagnóstico situacional oriundos da seguinte base de dados: Registro Mensal de Atendimento – RMA; Relatório de Informações Sintético – RI Sintético; Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC; sistemas do Cadastro Único; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação de Economia e Estatística do RS/FEE; além de dados do produzidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social/SAS .

Importante destacar que entre os primeiros objetivos elencados está “qualificar a gestão da Política Municipal de Assistência Social, fortalecer o trabalho em rede e regulamentar normativas relativas à rede socioassistencial, seus serviços, programas, projetos e benefícios” e que, para o alcance deste objetivo, uma das ações previstas para 2022 foi a “implementação e qualificação do setor de Vigilância Socioassistencial na Secretaria de Assistência Social” , com a meta de “ garantir produção, sistematização e análise de dados para qualificar a tomada de decisão da gestão do SUAS”.

A partir desta ação, outras catorze ações da primeira diretriz estão vinculadas ao Departamento de Vigilância Socioassistencial como órgão responsável, conjuntamente com outros órgãos. Invariavelmente com Planejamento e Gestão, ora acrescida da coresponsabilidade do DPSB e DPSE, do CMAS, das OSC e secretarias municipais.

Entre as metas vale destacar, para 2024, “padronizar e qualificar o trabalho socioassistencial”, orientando a forma de registro **independentemente das mudanças de profissionais** (grifos nossos) e para 2025, como ação, a “publicização dos processos de trabalho, atribuições e fluxogramas de encaminhamentos, atendimentos, referência e contrarreferência”, cujo resultado desejado é “promover transparência e ampliar o conhecimento público quanto aos processos de trabalho na rede socioassistencial”.

Referente à ação prevista para 2023, de “criação de normativas da SAS definindo fluxos de encaminhamentos, atendimentos e informações voltadas à rede socioassistencial e demais secretarias municipais”, as metas pretendidas são “qualificar a articulação da rede, consolidando processos de trabalho em nível de gestão; estabilizar os fluxos **independentemente das mudanças em equipes; Minimizar os conflitos entre serviços.** (grifos nossos).

Outra ação que compete também à VSA é o “fomento e criação de instrumentos para a realização de busca ativa nos territórios por parte dos 05 CRAS do município, como por parte do CREAS” a qual estava prevista para 2022, com a meta de “fomentar ações **proativas** na PSB e na PSE”.

Com o objetivo de “regulamentar, qualificar e pactuar processos de trabalho, fluxogramas dos serviços socioassistenciais do município, sejam eles executados diretamente pela administração pública ou sociedade civil” a ação a ser executada é de “adoção de instrumentos padronizados e unificados de registro de atendimento e de relatório nos equipamentos da Secretaria, **respeitando as particularidades dos diferentes serviços**, a qual busca “padronizar e qualificar o trabalho socioassistencial, orientando a forma de registro **independentemente das mudanças de profissionais** (grifos nossos). Também para a ação “Formalização de processos de trabalho, atribuições e fluxogramas de encaminhamentos, atendimentos, referência e contrarreferência em pactuação com equipamentos socioassistenciais da administração pública e OSC parceiras”, a meta a ser atingida é “qualificar os regimentos internos e **garantir mais estabilidade** nas formas de oferta de serviços socioassistenciais, equipamentos socioassistenciais da administração pública e OSC parceiras”(grifos nossos).

Quanto ao objetivo de “Aprimorar a gestão de informação e planejamento da Política Municipal de Assistência Social”, uma das ações a ser realizada é a “Formalização das atribuições do setor de Vigilância Socioassistencial do município de acordo com as orientações, resoluções e normativas atinentes, tendo como meta “consolidar a Vigilância Socioassistencial como função do SUAS e setor formal na SAS”. Outra ação importante é a “elaboração de relatório trimestral e anual, para apreciação no CMAS, acerca da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios executados no município, buscando o “fortalecimento do controle social a partir do acesso a informações”.

A “consolidação de instrumentos de monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios da rede socioassistencial do município, prevista para 2023, de responsabilidade da VSA, do CMAS e das OSC, visa “possibilitar a compreensão de erros e obstáculos na execução de serviços para mudança de rotas quando necessário”.

E a “definição de normas, metodologias, fluxogramas e processos de trabalho para a coleta e a sistematização dos dados dos diferentes serviços, programas, projetos e benefícios da Política Municipal de Assistência Social, almeja, para 2024, a “consolidação da função de Vigilância Socioassistencial no SUAS, de responsabilidade do próprio Depto. de Vigilância Socioassistencial conjuntamente com DPSB, DPSE, CMAS e OSC.

A Adoção sistemática do Cadastro Único como ferramenta de gestão de informações para o desenvolvimento de ações de prevenção e acompanhamento a famílias em situação de vulnerabilidade social pretende a “garantia de informações disponíveis para sistematização e análise com vistas à gestão do SUAS e **não apenas de benefícios socioassistenciais**, (grifos nossos)”.

A fim de “garantir conhecimento da gestão para melhor tomada de decisões” estão previstas “a participação em Grupos de Trabalho e processos de trabalho realizados na prefeitura para mapear territórios e situações de vulnerabilidade social no município e a qualificação do processo de coleta e monitoramento dos dados do Censo Anual SUAS”.

Quanto à segunda diretriz, com foco na universalização do acesso a políticas de Assistência Social de qualidade e garantia dos direitos sociais de pessoas e famílias que delas necessitem, a maioria dos objetivos pretende "**promover ações planejadas**" (grifo nosso): para ampliar os dispositivos de segurança de renda entre pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social; para combater a insegurança alimentar de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e para adoção de estratégias prioritárias, voltadas a pessoas com deficiência, entre outras.

Ao comparar os três últimos Planos Municipais de Assistência Social é inevitável a conclusão de que houve um crescimento substancial do papel da Vigilância Socioassistencial para o aprimoramento dos processos da gestão das ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, o que só contribui para a consolidação da política da Assistência Social no município.

3 CAPÍTULO III - ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

3.1 Com a palavra, os atores da política da assistência social

Com o propósito de analisar a implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo, constituída formalmente no órgão gestor, a fim de identificar a relevância da existência efetiva desta função para a consolidação da política pública da Assistência Social, como dever do Estado e direito do cidadão, a pesquisa de campo foi direcionada aos atores da política municipal de Assistência Social: ao gestor da pasta, a técnicos da secretaria, a beneficiárias dos serviços, programas, projetos e benefícios e a membros do CMAS.

Entre os objetivos, pretendeu-se identificar os entraves e êxitos vivenciados no processo de implementação da Vigilância Socioassistencial, aferir o grau de contribuição do órgão responsável pelo controle social e o efeito de seu engajamento ou não para a efetividade da Vigilância e, por consequência, da política pública de Assistência Social no município, e verificar os resultados obtidos com a implementação da Vigilância Socioassistencial, tais como mudanças operacionais, grau de satisfação da população beneficiária e melhoria dos serviços.

Para isso, considerou-se importante saber a compreensão de todos sobre o papel da Assistência Social e da Vigilância Socioassistencial, determinar a participação de cada ator no processo de implementação desta, se houve mudanças ocorridas em relação aos serviços, programas, projetos e benefícios em razão da sua implantação e se a troca de administrações afeta a sua continuidade.

3.2 A ótica do gestor

A cultura do primeiro-damismo ainda assombra a política da Assistência Social nos municípios e nos estados. Quando não é assim, a pasta muitas vezes fica à mercê de gestores cuja visão assistencialista conduz a política municipal para o caminho do clientelismo, desconhecendo, por ignorância ou propositadamente, e não reconhecendo, o dever do Estado e o direito dos cidadãos a esta política pública. Nesta arena política, raramente, são escalados (as) gestores (as) que se aproximem de perfil técnico, ou seja, com nível superior e de área de conhecimento afim - como geralmente o são os/as gestores/as da saúde e da educação, por exemplo, responsáveis e comprometidos (as) em qualificar a gestão da política pública da Assistência Social, fortalecer o trabalho em rede e o controle social.

Atualmente, na gestão da Assistência Social de São Leopoldo o secretário, o qual já foi Presidente do CMAS, e que é assistente social e está à frente da Secretaria há mais de quatro anos, tem esse perfil.

Perguntado sobre o papel da política pública da Assistência Social, sua fala revela o entendimento técnico e político sobre o seu significado:

A política de AS qualifica e padroniza os serviços de Assistência Social. Integrando as ações, visa a inserção e reinserção familiar, foco prioritário da política de Assistência Social. É uma política que considera as desigualdades do território, visando seu enfrentamento, garantindo os mínimos sociais. O que significa garantir a todos, que necessitam da política, e sem contribuição a proteção social. (Gestor da SAS, abril, 2023)

Assim também sobre o papel da VSA:

“A vigilância tem papel fundamental para a política de Assistência Social, pois fornece o suporte de informações para a gestão da política. A NOB/2012 mostra exatamente todo o papel da vigilância. Realizar a implantação das atividades no município permite que o diagnóstico socioassistencial determine os caminhos para a intervenção”. (Gestor da SAS, abril, 2023)

Conforme o secretário municipal, o orçamento destinado para a VSA é de R\$100.000,00 (cem mil reais) oriundos do orçamento próprio. Realmente, no Plano Plurianual 2022-2025, uma das finalidades da Ação Vigilância Socioassistencial é “suprir a implementação do processo de vigilância socioassistencial do SUAS conforme preconiza a Política Nacional de Assistência Social”¹⁴ e , entre as suas metas constam para os quatro anos

¹⁴ Disponível em: < <https://www.saoLeopoldo.rs.gov.br/?template=abreAnexos&arquivo=13191&nomeArquivo=PPA%202022%20-%202025&categoriaDownload=1> > Acesso em Maio 2023.

(2022 a 2025), respectivamente: Implementação do setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria (2022); qualificação do setor de vigilância socioassistencial da Secretaria (2023) e manutenção e preservação do setor de vigilância socioassistencial da Secretaria (2024 e 2025), com estimativas de aumento orçamentário compatível com a previsão de arrecadação, passando de R\$100.000,00 (cem mil reais) de recursos próprios no primeiro ano para R\$153.330,00 (cento e cinquenta e três mil, trezentos e trinta reais) em 2025.

Entre as dificuldades encontradas para implementação da VSA, o gestor aponta “a construção do processo e a estruturação da função” e para resolver tais dificuldades “a principal solução encontrada foi a construção do planejamento da SAS”.

De fato, o Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025, entre suas diretrizes, prevê “a consolidação e qualificação da Gestão Municipal do SUAS de acordo com as normativas que regem a PNAS” e para o alcance de seus objetivos e execução das ações, a VSA assume, pelo menos no documento, papel estratégico para o cumprimento das metas.

Sobre as mudanças e os avanços obtidos no processo de implementação da VSA, o secretário considera que “o processo efetivo de implantação é recente e passou pelo período de pandemia”. O que sugere que a implantação da VSA, no município, ainda é muito incipiente. Porém a depender do arcabouço legal já existente como, por exemplo, a criação do Departamento, a inclusão no PPA, a forte presença no Plano Municipal da Assistência Social 2022 a 2025, compreende-se que há condições favoráveis para o avanço da VSA na política da Assistência Social.

Com efeito, em relação à relevância da implementação da VSA no município para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs o gestor cita a implantação de dois programas próprios:

Já verificamos a qualificação e fortalecimento de serviços e programas. Podemos citar a implantação de dois programas, um de transferência de renda para usuários que não foram contemplados em programas federais ou estaduais de transferência e se encontram em situação de risco. E o programa de cozinhas sociais, levando alimento aos territórios com maiores vulnerabilidades. (Gestor da SAS, abril, 2023)

Aqui, o secretário está se referindo ao São Léo Mais Renda e ao São Léo Mais Comida no Prato. No seu ponto de vista, a rede municipal é extremamente forte: “temos uma articulação e parceria qualificada, buscando integrar com a rede intersetorial”.

Sem dúvida, para participar da última eleição do CMAS, 16 entidades foram

habilitadas. Somente o Programa São Léo Mais Comida no Prato conta com a participação de 26 cozinhas comunitárias.

Por fim, perguntado se a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município, o próprio secretário compartilha da avaliação de que o perfil do gestor determina a condução da política da Assistência Social:

Infelizmente a troca faz com que a política sofra alterações, pois o perfil do gestor define as prioridades, podendo reduzir o investimento na política de assistência. E alterar o formato dos programas, projetos e serviços. Hoje a política de assistência possui legislação que define sua condução, mas o gestor tem condições de alterar e construir novos formatos. (Gestor da SAS, abril, 2023)

3.3 O que pensam os técnicos?

Inicialmente, a entrevista havia sido direcionada apenas para a servidora responsável pelo Departamento de Vigilância Socioassistencial, porém, com o conhecimento do histórico da implementação da VSA no município, considerou-se importante ouvir o servidor que ainda hoje está lotado na SAS, na Proteção Social Especial, e que participou desde o início deste processo. Também se considerou importante ouvir a coordenadora do Departamento de Transferência de Renda, que se disponibilizou a responder a entrevista, uma vez que a pesquisa contou com a participação de beneficiárias do Programa São Léo Mais Renda.

A Chefe do Departamento da VSA (T1) é estudante de Serviço Social, atuou de 2006 a 2012 na Secretaria Executiva dos Conselhos de Direitos e assumiu o departamento em 06 de março deste ano. Além de não ter acompanhado o processo de implementação da VSA no município, sua vivência como responsável pela função Vigilância Socioassistencial é muito recente. Ela não se coloca como Chefe - denominação legal do seu cargo - mas como Coordenadora. De fato, não há uma sala específica, nem equipe, apenas ela compõe o quadro do Departamento de Vigilância Socioassistencial, que se resume a uma mesa com computador, o qual divide o espaço com outros “departamentos”, todos junto à chefia de gabinete, na antessala do secretário da pasta. Segundo ela, a coordenação “tem o papel de acompanhamento, monitoramento e análise de dados dos serviços nos territórios, que conta com apoio da assessoria do gabinete e dos Diretores da Proteção Social Básica e Especial”.

Para a coordenadora, o papel da Assistência Social é “garantir a proteção social aos cidadãos no enfrentamento de suas dificuldades por meio de serviços, benefícios, programas e projetos”.

Quanto à VSA, compreende que é seu dever

produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política social, assim como para a redução dos agravos, fortalecendo a capacidade de proteção social e de defesa dos direitos da política de Assistência Social. (T1, abril, 2023)

É relevante o destaque para a contribuição da VSA para o caráter preventivo e proativo que deve ter a política social e a sua menção como área-afim, e não área-meio, de fortalecer as demais funções, de proteção social e de garantia de direitos da Assistência Social.

Entre as dificuldades encontradas para a implementação da função Vigilância Socioassistencial no município, cita a falta de um sistema informatizado: “estamos trabalhando para conseguir neste ano de 2023” e como solução aponta estarem trabalhando para a implantação do GESUAS, o que sugere uma estrutura bastante precária para o tamanho da tarefa do Departamento da VSA.

Em relação às mudanças e avanços obtidos com o processo de implementação da função Vigilância Socioassistencial no município, considera que “a Vigilância sempre foi um acesso importante para embasar as ações da Secretaria. Como exemplo para ilustrar a relevância da implementação da VSA no município para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas assistenciais e para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs, responde que “os principais programas hoje são o São Léo Mais Renda, São Léo Mais Comida no Prato e o Apoio às famílias com tração animal. Estes programas foram embasados nos diagnósticos da nossa Vigilância Socioassistencial” (T1).

Pelas mesmas razões que o secretário da pasta, ela avalia que a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos e serviços da política da Assistência Social no município “devido à compreensão e prioridades das políticas públicas do gestor na administração”. O Técnico 2 tem 39 anos de idade e é sociólogo com pós-graduação. Está há nove anos na SAS e, atualmente, atua na Gestão da Proteção Social Especial. Por sua participação na SAS desde a adesão do município ao SUAS e, portanto,

desde as primeiras iniciativas para implantação da VSA, considerou-se imprescindível a sua contribuição para a pesquisa.

Sobre qual o papel da política pública da Assistência Social afirma: “Diminuir os impactos negativos sobre a vida das pessoas diante das desigualdades próprias do capitalismo, das opressões do patriarcado e do racismo estrutural, dos legados de violência enraizados no cotidiano”.

Esta fala se diferencia de todas as demais, porque extrapola a definição normativa da política da Assistência Social. Para além de seu papel de “garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, o apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos” (BRASIL, 2021), que foi a resposta de T1, T2 confere à política da Assistência Social uma função própria de combate às mazelas provocadas pelo sistema capitalista, trazendo a questão de gênero, o racismo e a violência para o centro do debate sobre as suas prioridades, que, aliás, constam da concepção da VSA como função a ser operacionalizada no âmbito do SUAS, referindo-se:

à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre [...] 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 (PNAS, 2004, p. 39-40).

Em relação à função e importância da Vigilância Socioassistencial para a política pública da Assistência Social, coloca que é “fornecer subsídios (informações e análises) para melhor tomada de decisão no âmbito da política pública”, ou seja, privilegia a sua contribuição para o planejamento das metas a serem alcançadas e das ações a serem executadas.

Quanto ao histórico da VSA no município, T2 relata:

o setor nunca foi formalizado e nunca houve organização ou planejamento para tanto. Trabalhei por 7 anos quase que inteiramente de forma isolada, ainda que propondo e executando mudanças no sistema de registro e organização de dados. Apesar de buscar diálogo tanto com a gestão e quanto com as equipes (construindo novos instrumentos em conjunto), o lugar da Vigilância sempre me pareceu, pela falta de cultura de gestão de informação e falta de entendimento sobre as potencialidades, um espaço de pouca produtividade. Nem as equipes bem entendem o sentido de registros (porque de fato não conseguem receber análises de dados com apoio de gestão para planejar), nem bem a gestão entende ou deseja que haja um setor que basicamente aponta as lacunas e obstáculos para a boa execução dos

objetivos do SUAS. Atualmente o setor foi formalizado, mas não há equipe técnica, nem coordenação entre o setor e a gestão como um todo. (T2, abril, 2023)

Nesta fala está presente o apontamento de vários limites que não se diferenciam muito da realidade da VSA de tantos outros municípios, quais sejam: falta de entendimento por parte de gestores (e de interesse) e da própria equipe sobre a função VSA, falta da cultura da informação e planejamento na política da Assistência Social, falta de devolutiva da coleta de dados, falta de estrutura (recursos físicos e humanos) e falta de articulação das políticas dentro da própria pasta.

Ainda, partindo da fala de T2, se mudasse de nome, de nomenclatura, a Vigilância Socioassistencial passaria a ser incentivada por gestores que consideram indesejáveis um setor que lhes aponta as lacunas e obstáculos para a boa execução dos objetivos do SUAS?

Sobre a origem desta, Torres (2016) explica:

A gênese da VSA tem a ver com a área da Saúde e a própria estrutura do SUAS, com importação de vários conceitos — a exemplo, o sistema de Atenção Básica Especial —, além dos conceitos de risco e vulnerabilidades, e as referências a controle de doentes e dos pobres nas políticas sociais. O termo evoluiu na área da Saúde, a partir de múltiplos determinantes que fizeram a Vigilância Sanitária apresentar três elementos básicos: coleta, análise e ampla distribuição das informações analisadas a todos que as gerarem e dela necessitarem. Por isso, aproximam-se de definições na Vigilância Socioassistencial, voltadas à produção, sistematização e análise de informações territorializadas, voltadas a riscos e vulnerabilidades, além de outros aspectos sobre a avaliação do padrão e da qualidade dos equipamentos públicos. A Vigilância Socioassistencial, figura-se com conteúdo mais amplo e complexo do que a Vigilância em Saúde, mesmo sem incidir diretamente sobre a produção e consumo de mercadorias. No entanto, deve abarcar, em seu olhar territorial, elementos diversos, para obter uma visão ampla da cidade e com potencial para incidir, inclusive, sobre os serviços de saúde e de outras políticas. (TORRES, 2016, p. 177)

No entanto, o termo “Vigilância”, em vez de lembrar a vigilância necessária: “É preciso estar atento e forte”, já dizia outra canção, no sentido de ser vigilante - diante das falas dos entrevistados, sempre pode remeter a vigiar, ater-se em controlar, fiscalizar, punir. A concepção de vigilância, conforme Fiorotti (2020,p166):

em relação aos direitos, é monitorar as vulnerabilidades e os riscos para que os serviços sejam qualificados em benefício dos sujeitos que utilizam os equipamentos (serviços e programas) disponibilizados por essa política pública. Portanto, o sentido de vigilância não é de punir os sujeitos, mas monitorar a qualidade dos serviços prestados para que sejam na perspectiva da garantia de direitos e que estejam atentos às dimensões preventivas, protetivas e proativas, além de ter como indicador-mestre as cinco seguranças socioassistenciais a serem afiançadas pela política de Assistência Social. (FIOROTTI, 2020, p. 166)

Neste caso, se incompreendida, a VSA pode ser indesejada pelos gestores, mal vista por equipes, mal compreendida pelos membros do CMAS, mal aplicada junto aos beneficiários e beneficiárias.

Obviamente não se trata de mudar o nome da função VSA, o que seria uma solução simplória e inútil, porque o que importa é desmistificar o papel que a ela se atribui de central de dados a instrumental fiscalizador e punitivo, quando não, de setor hierarquicamente sobreposto (ainda que composto de uma pessoa só) e distanciado dos demais técnicos que fazem o atendimento direto à população.

Entre os produtos da VSA, cita aqueles que produziu no período em que pertencia ao Departamento:

Diagnóstico Socioterritorial, diversos instrumentos de registro de informações nos serviços socioassistenciais, diversas planilhas de gestão de dados (sistematização dos registros recebidos dos serviços de ponta) e boletins trimestrais enviados aos serviços, gabinete da secretaria e controle social. (T2, abril, 2023)

O entrevistado T2 foi o responsável técnico pela produção do Diagnóstico Socioterritorial. Perguntado sobre as contribuições/ efeitos para melhorias/ avanços que o Diagnóstico possa ter promovido na política de Assistência Social municipal, respondeu:

Aparentemente o diagnóstico foi mais utilizado por OSCs em seus planejamentos e consultado por outras políticas públicas, como Saúde. No SUAS, apenas foi objeto de leitura por alguns atores e, em algumas situações, material de consulta para entender aspectos mais relacionados ao território (onde tem mais pobreza, onde tem mais população, etc). Nunca, infelizmente, esteve relacionado a um estudo que tivesse como objetivo alterar rotas da política pública ou propor mudanças de investimentos ou reorganização da oferta de serviços. (T2, abril, 2023)

A fala de T2 demonstra um dos impasses para a VSA se efetivar como função da Assistência Social, que é o apego à lógica tecnicista e gerencialista, burocrática, do levantamento de dados com fins de prestação de contas, como mera formalidade a ser executada, desvinculada do seu contexto sociopolítico.

Para ele, em relação aos resultados/ avanços da existência do Departamento de VSA para a política de Assistência Social no município e em que medida a implementação da VSA no município foi relevante para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas

socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs, explica:

Creio que apenas levantou o debate superficial sobre a importância de haver informações para planejamento, mas sem, com isso, ter criado condições de se tornar uma demanda (de trabalhadores, gestão ou controle social). Como também não há planejamento consolidado e legítimo, ambos os "setores" saem perdendo. (T2, abril, 2023)

A crítica revela que a expectativa de contribuição da VSA para o planejamento na prática não se concretizou, embora todos os segmentos considerassem importante, porque não houve uma priorização efetiva do uso de informações que lhe dessem suporte. Conclui-se que o resultado foi um planejamento fictício, desconexo da realidade, que não agrega para nenhum dos atores.

Para o técnico, a VSA pode contribuir com o trabalho do seu nível de proteção social, que é a Proteção Social Especial, da seguinte forma:

Apresentar informações no espaço e no tempo que possam contribuir com um planejamento que antecipe, na reformulação da oferta de ações socioassistenciais, os problemas que advêm de fenômenos recorrentes e, assim, previsíveis. Trata-se de sair do caso-a-caso para analisar os fenômenos em sua forma social, política, territorial e cultural. (T2, abril, 2023)

Novamente as palavras-chaves são planejamento com foco na prevenção de situações recorrentes e previsíveis, com vistas à reformulação e qualificação da oferta das ações socioassistenciais a partir de uma visão holística e não particular. É o antecipar-se versus o “apagar incêndio”, substituindo a focalização pela universalização da política social.

E para qualificar a VSA no município, sugere:

Equipe técnica qualificada com pelo menos 3 pessoas, estabilidade diante das trocas de governos ou secretários de pasta, espaço de diálogo com gestão, serviços e controle social, conexão com setor de planejamento. Mudança de perspectiva sobre o papel da gestão de informações e do planejamento para uma boa política pública (menos dependente da vontade dos políticos de turno e seus interesses partidários). (T2, abril, 2023)

Traduzindo, T2 aponta as chaves para sanar os insucessos da VSA, que serviria para qualquer gestão que ambicione a sua real efetividade, já que a história se repete em inúmeros municípios que apresentam os mesmos problemas crônicos: ausência de profissionais técnicos

em número suficiente, falta de investimentos em formação da equipe, falta de conexão e de diálogo entre gestão e setores e entre as equipes entre si, troca recorrente de gestores, desvalorização da gestão de informações e do planejamento, e subordinação a interesses fisiologistas.

Em relação aos efeitos da troca de administrações sobre a continuidade dos programas, projetos e serviços da política da Assistência Social no município, T2 reafirma as dificuldades decorrentes das práticas fisiológicas que se repete em todas as esferas de poder no Brasil:

A cada troca, muda-se pessoas e se perde boa parte do trabalho. Seja com os gestores (tomadores de decisão), seja com os cargos de "meio", que fazem o elo entre o gestor e os serviços de ponta. Não havendo planejamento e ações formalizadas, a política fica vulnerável aos interesses pessoais e partidários. (T2, abril, 2023)

A pesquisa de campo também procurou ouvir a técnica que exerce o cargo de Coordenadora do Departamento de Transferência de Renda (T3), uma vez que ela está à frente de um dos principais programas próprios da secretaria, o São Léo Mais Renda, do qual duas das beneficiárias entrevistadas participam.

T3 tem 42 anos de idade, é assistente social com mestrado, atua na SAS, neste cargo, há onze meses e não acompanhou o processo de implementação da VSA. Para ela o papel da política pública da Assistência Social é “atuar na proteção social para os sujeitos e famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social”. Novamente se destaca aqui a função proteção social.

Embora não tenha acompanhado o processo de implantação da Vigilância Socioassistencial no município, considera que a VSA tem papel “essencial” para a política pública da Assistência Social, “considerando que a VSA é um norteador das ações, projetos, programas com objetivo de enfrentamento das situações que se apresentam no município”, portanto, assim como T1 e T2, destaca a relevância da VSA, como uma atividade-fim, para o planejamento da política.

Entre os produtos cita o próprio Programa de Transferência de Renda municipal, o São Léo Mais Renda, instituído em abril de 2022, que

foi implantado com base nos dados levantados e analisados pela VSA de sujeitos que estavam em situação de extrema pobreza e pobreza, porém não contemplados com outros benefícios de transferência de renda no âmbito Federal, Estadual ou Municipal. (T3, abril, 2023)

Portanto, apesar de toda a falta de recursos humanos, de estrutura física e material, a implementação de um programa deste porte a partir de dados levantados e sistematizados pela VSA pode ser considerada uma vitória do Departamento e, por consequência, da atual gestão, que mobilizou as informações disponíveis, a partir principalmente do Diagnóstico Socioterritorial, para a criação de programas voltados à proteção social e à garantia dos Direitos.

Sobre as contribuições/ efeitos do Diagnóstico Socioterritorial para melhorias/ avanços na política de Assistência Social municipal aponta o Projeto Comum Idade, “o qual atende no domicílio os idosos na região com maior números de idosos no município” e cita esse mesmo projeto como outro resultado/avanço para a política de Assistência Social no município, com a implementação da VSA.

Para ela, a VSA pode contribuir, especificamente com o seu trabalho, indicando os territórios com maior índice de vulnerabilidade socioeconômica: “Acredito que o Programa de Transferência de Renda se vincula tanto à Proteção Básica como à Proteção Especial”. Para qualificar a VSA no município, sugere a ampliação da equipe.

Quanto à pergunta sobre o efeito da troca de administrações em relação à continuidade dos programas, projetos e serviços da política da Assistência Social no município, considera que “as trocas de gestão normalmente incidem na continuidade de programas, projetos e serviços de acordo com o entendimento que têm da PNAS”, o que corrobora mais uma vez a influência do perfil do gestor, seja prefeito (a) seja secretário (a) determinado por sua compreensão da política da Assistência Social e de seus objetivos em relação à execução dela.

Durante o contato pessoal com a entrevistada, ela mostrou uma pesquisa simples de satisfação feita com as beneficiárias do programa São Léo Mais Renda. Estavam tabulando as respostas ainda. A permanência no Programa é de até 12 meses e ele tem um ano de aplicabilidade no município. Uma das mudanças é que inicialmente só era permitido comprar alimentos, e hoje se compra remédios também, em função da necessidade detectada junto ao público-alvo. Ainda que o programa São Léo Mais Renda tenha sido apontado pela técnica coordenadora do Departamento de Transferência de Renda, como um produto da VSA, nem a pesquisa de satisfação foi idealizada pela VSA, nem as mudanças do programa ao longo do tempo são produtos da sua intervenção. Detalhe: o Departamento de Transferência de Renda também é composto de uma pessoa só, uma mesa, um computador, na mesma sala do

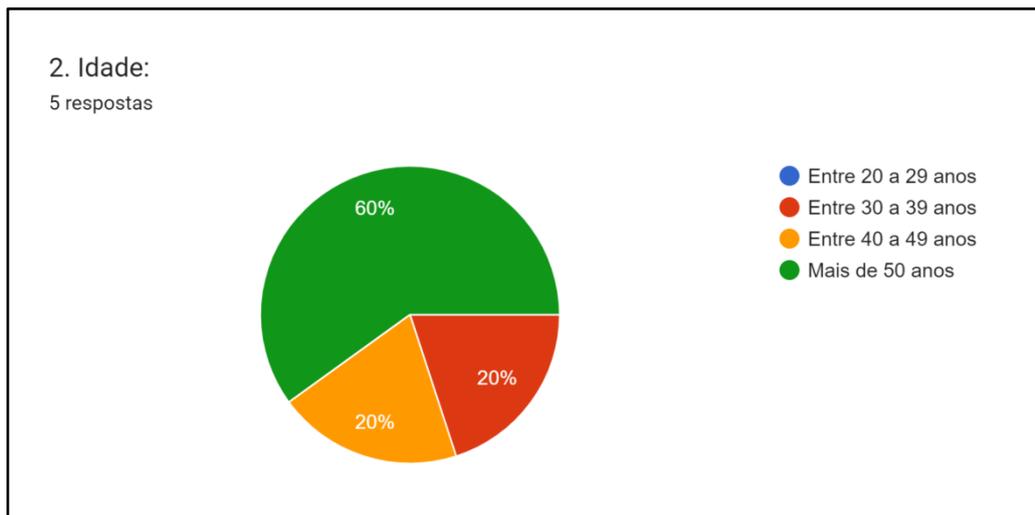
Departamento da VSA, ambos junto à assessoria do Secretário da pasta, ambos recentemente implementados e, talvez por isso, ainda com pouca articulação entre si.

3.4 As vozes das conselheiras do CMAS

As entrevistas com os membros do Conselho Municipal da Assistência Social foram feitas com uma representante dos profissionais da área (C1), uma representante do segmento governamental (C2) e três representantes do segmento usuários (C3, C4 e C5) , respectivamente com as seguintes ocupações: C1, profissional de educação física e educadora social; C2, assistente social; C3, autônoma; C4 artesã e costureira e C5 do lar.

Todas as beneficiárias possuem mais de 50 anos, a representante dos profissionais entre 30 a 39 anos e a representante governamental entre 40 a 49 anos.

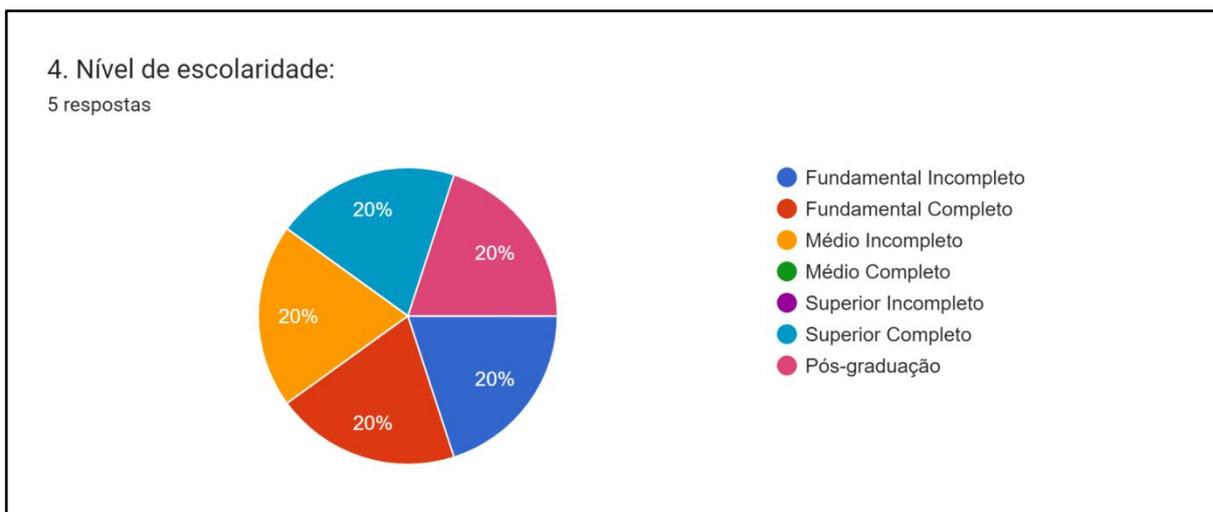
Gráfico 8 - Idade das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo



Fonte: Questionário aplicado pelo Google Forms, 2023.

O nível de escolaridade está bem distribuído entre as conselheiras. Do fundamental incompleto ao ensino médio, temos as três conselheiras beneficiárias; a profissional da área, com nível superior incompleto e a representante governamental com ensino superior completo.

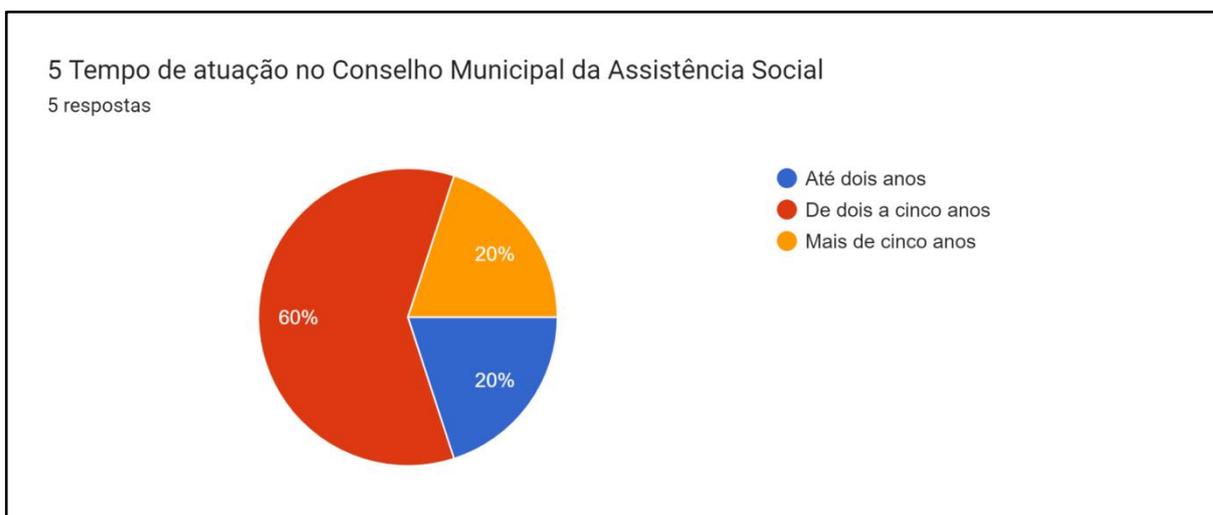
Gráfico 9 - Nível de escolaridade das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo



Fonte: Questionário aplicado pelo Google Forms, 2023.

Sobre o tempo de atuação no CMAS, possuem de dois a cinco anos de atuação duas beneficiárias (C3 e C5), até dois anos, a profissional da área e uma das beneficiárias (C4) e mais de cinco anos a representante governamental

Gráfico 10 - Tempo de atuação das Conselheiras do CMAS de São Leopoldo



Fonte: Questionário aplicado pelo Google Forms, 2023.

Em relação ao papel da política pública da Assistência Social, para C1, “é a garantia de direitos básicos previstos na Constituição”, portanto para ela sobressai a função de garantia dos direitos.

Conforme C2:

Trata-se de política fundamental para o processo de inclusão social, promoção humana e desenvolvimento socioeconômico da cidade/estado/país. Precisa avançar bastante em sua consolidação enquanto política pública, direito das famílias e comunidades e no que tange à compreensão de gestores e legisladores da sociedade sobre as potencialidades da política de Assistência Social. (REPRESENTANTE GOVERNAMENTAL, C2, abril, 2023)

Além de endossar “o direito das famílias e comunidades”, ao reforçar a relação da Assistência Social com a promoção humana e o desenvolvimento socioeconômico e apontar a necessidade de avanços na sua consolidação e reconhecimento de seu potencial enquanto política pública por parte de gestores e legisladores, C2, que é assistente social, está em consonância com o desafio proposto por Yazbek, para quem o profissional de serviço social

enfrenta o desafio de decifrar algumas lógicas do capitalismo contemporâneo particularmente em relação às mudanças no mundo do trabalho e sobre os processos desestruturadores dos sistemas de proteção social e da política social em geral. Lógicas que reiteram a desigualdade e constroem formas despolitizadas de abordagem da questão social, fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos interesses em jogo nas relações Estado / Sociedade. (YAZBEK, 2009, p. 15)

As beneficiárias, respectivamente, consideram: “Estar presente nos espaços para avaliar se as pessoas estão sendo atendidas corretamente” (C3); C4: “Papel muito importante, pois ajuda os necessitados do município através dos projetos” e C5: “Assistir o cidadão enquanto ele precisa de auxílio”.

A política da Assistência Social para C3 tem um papel fiscalizador. E aqui ela pode estar confundindo a política da Assistência Social com a Secretaria, o órgão público da Assistência Social, ou com o próprio papel do CMAS. Já C4 e C5 resumem um papel de ajuda/ auxílio/ assistência, através de projetos a quem dela necessitar, definindo o objetivo, o meio e o público-alvo da Assistência Social.

Quanto ao papel do CMAS, para C1 é de “fiscalização e acompanhamento das políticas públicas que envolvem a Assistência Social”, ou seja, também de monitoramento.

Para a representante governamental, é

espaço de participação social, diálogo/debate entre poder Público e sociedade civil, transparência e controle social, avaliação e proposição de serviços, programas, projetos e benefícios, informação e formação para pensar a cidade e suas necessidades. (C2, abril, 2023)

Logo, percebe-se que C2 ressalta aspectos do CMAS caros à VSA, como o seu caráter propositivo, avaliativo, informativo e formativo com vistas ao planejamento da cidade segundo as suas necessidades.

As representantes dos usuários entendem, respectivamente, que é “fiscalizar se as políticas estão sendo executadas”, “aprovar projetos para o SUAS, fiscalizar e acompanhar os programas existentes, e “colocar em prática as políticas e preparar os Conselheiros em relação às políticas, compartilhar conhecimento (C3, C4 e C5).

Em poucas palavras, as três beneficiárias, como conselheiras, traduziram as principais competências presentes na Lei Municipal que instituiu o CMAS:

III - Estabelecer as diretrizes e acompanhar a execução da Política de Assistência Social; V - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestadas à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas no Município; VI - Aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social, públicos e privados, no âmbito Municipal; VII - Apreciar e aprovar critérios para a elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas, que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal, bem como a celebração dos mesmos; (São Leopoldo, 2005)

Referente à função e importância da Vigilância Socioassistencial para a política pública da Assistência Social, a representante dos profissionais da área considera que “através dos dados encontrados, a política da assistência pode ser pensada, planejada e realizada de acordo com as necessidades do território”.

Para a representante governamental:

A vigilância tem papel fundamental para conhecimento e análise da cidade, as especificidades dos territórios, as questões sociais mais agravantes, perfilamento do público atendido e ou desatendido pela Assistência Social; bem como para definir as ações da rede socioassistencial e também demais políticas públicas. (C2, abril, 2023)

Ambas as técnicas destacam a relevância da VSA para a produção de informações territorializadas para a reflexão, o planejamento e a execução de uma política da Assistência Social que dialogue com as necessidades reais da cidade, definindo ações articuladas com as demais políticas e com a rede de proteção para enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade.

Para C4 e C5, respectivamente, é “fiscalizar as políticas públicas” e “averiguar se as políticas estão sendo realizadas nos espaços”. Portanto, predomina uma compreensão de papel

mais fiscalizador da Vigilância, mais como controle moral e/ou administrativo do que enquanto função da Assistência Social, cuja concepção, segundo a PNAS é de ser vigilante, presente, “é monitorar as vulnerabilidades e os riscos para que os serviços sejam qualificados em benefício dos sujeitos que utilizam os equipamentos (serviços e programas)”. (FIOROTTI, 2020, p. 166)

Já a conselheira representante dos usuários C3, em que pese o exercício como conselheira entre dois a cinco anos, afirmou não saber a função e importância da VSA para a política municipal de Assistência Social.

De fato, ao serem perguntadas se acompanharam todo o processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município, as três beneficiárias responderam que não. No entanto, C5, assim como C3, também participa há, pelo menos, mais de dois anos do CMAS, sendo que o Departamento de VSA foi oficializado em 2021, ano em que também foi elaborado o Plano Municipal da Assistência Social, com sua vigência a partir de 2022 e realizada a 13ª Conferência Municipal da Assistência Social, que teve como um dos eixos temáticos a discussão da VSA.

Isso denota um distanciamento e baixa compreensão do papel da VSA na política da Assistência Social enquanto função a serviço do controle social, cujos membros deveriam participar efetivamente - devidamente capacitados para tal - da produção, sistematização, e análise das informações e do monitoramento e avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios de caráter preventivo e protetivo, buscando a sua alta eficácia para a melhoria da qualidade de vida real da população usuária da Assistência Social, na perspectiva de garantia de direitos.

Para Carraro (2017), a VSA é ferramenta acessível ao controle social e base empírica à educação permanente, pois

entende-se que um dos requisitos fundamentais, que contribui para a participação da sociedade organizada, é a apropriação e domínio de conhecimentos e informações relativos à Assistência Social, à medida que propiciam condições necessárias ao efetivo exercício de suas atribuições – enquanto agentes de controle social – de normatizar, regular, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução das ações desenvolvidas e dos recursos financeiros destinados à Assistência Social. Portanto, os processos de produção, disseminação, publicização e divulgação de informações e conhecimentos adquirem centralidade na consolidação de uma gestão democrática e participativa e na efetivação de direitos socioassistenciais no SUAS. (CARRARO, 2017, p. 29)

Também a representante dos profissionais da área (C1), que participa do CMAS há menos de dois anos, informou que quando ingressou no conselho “a mesma já estava

implementada”, no entanto não acrescentou informações sobre o seu histórico durante o período de Conselheira.

Segundo a representante governamental (C2), “as ações de vigilância Socioassistencial vêm ocorrendo desde a implantação do SUAS no município e em 2021 foi implantado formalmente o Departamento de Vigilância Socioassistencial na Secretaria de Assistência Social”.

Quanto às mudanças e avanços obtidos com a implementação da Vigilância Socioassistencial no município, afóra as duas conselheiras beneficiárias (C3 e C4) que não souberam responder, para C1, houve “o retorno das ações de acordo com as necessidades de cada território”, portanto, cumpriu com a expectativa que a entrevistada havia expressado em relação ao papel da VSA. E para C5, - que participa há mais de dois anos - houve “a melhora no acompanhamento e manutenção das políticas”. Assim, observa-se que a VSA obteve êxito no que se refere ao seu papel vigilante, no sentido de “monitorar a qualidade dos serviços prestados para que sejam na perspectiva da garantia de direitos e que estejam atentos às dimensões preventivas, protetivas e proativas” (FIOROTTI, 2020 p.166).

A representante governamental (C2) cita, entre as mudanças e avanços obtidos com a implementação da VSA, alguns produtos elencados por T2 na sua entrevista, tais como a elaboração de instrumentos padronizados para registros e encaminhamentos e a elaboração de diagnóstico socioterritorial. Ambos subsidiadores ao planejamento e ao processo de educação permanente.

Entre os aspectos relevantes da implementação da Vigilância Socioassistencial no município para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs, para C1, foram identificadas as necessidades e criados programas para suprir e garantir os direitos. “Em São Leopoldo temos o programa São Léo Mais Comida no Prato, que através do mapeamento das cozinhas comunitárias, foi possível garantir de forma digna o acesso às refeições”.

Para C2, a VSA “contribui de forma permanente para a implementação, análise da cobertura, análise da demanda reprimida, demandas e territórios descobertos, ampliação de ofertas, planejamento e gestão da política”.

A conselheira beneficiária C5 respondeu: “Para fazer os ajustes que geram melhorias nos processos”. Assim, é perceptível que a VSA, mesmo com seu pouco tempo de atuação mais incisiva e organizada, já tem seu lugar na memória destas conselheiras como instrumento de gestão, responsável por avanços importantes para a política municipal, e interligado às funções de proteção social e garantia de direitos

Por fim, para todas as Conselheiras do CMAS, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos e serviços da política da Assistência Social no município, citando igualmente aos demais atores entrevistados a inconstância e insegurança quanto aos rumos da política da Assistência Social conforme o perfil do gestor.

Tal percepção vem ao encontro da percepção de Torres (2016), sobre a relação governo e controle social, para quem

os Conselhos são importantes canais de interlocução entre governo e cidadãos, porém existem inúmeras movimentações contrárias ao fortalecimento desse espaço decisório e de democratização das políticas públicas, diante de uma rotina sem planejamentos, que impõem aprovações de pautas do governo e que se processam por meio de cooptações dos membros, além de concepções ideopolíticas de seus componentes, com deslocamento para lutas corporativistas e se distanciando de pautas coletivas. (TORRES, 2016, p. 177)

Segundo a representante dos profissionais da área:

Afeta. Pois, cada gestor dá diferentes prioridades no seu plano de governo, com isso, a Assistência Social acaba sendo uma política, muitas vezes não priorizada pelo gestor. E assim, programas, editais e até mesmo a manutenção dos serviços não são priorizados. (C1, abril, 2023)

Para C2, “infelizmente sim. A política de Assistência Social ainda deve ser consolidada e compreendida por gestores, prestadores de serviços, trabalhadores e usuários.” E para as conselheiras representantes dos usuários: “Sim, porque com a troca das equipes, a continuidade depende da competência das pessoas (C3), “com certeza, pois quando muda o governo, mudam os benefícios ofertados à população” (C4) e para C5 “sim, pois com a troca das equipes dos CRAS, perde o histórico dos usuários, tem que começar tudo de novo”.

Mais uma vez sobressaem nos discursos a falta de compreensão dos gestores e a exposição de perdas e recomeços a cada troca de gestão.

3.5 A vez das beneficiárias

Foram muitas as dificuldades para a pesquisa de campo junto aos beneficiários da Assistência Social. A proposta inicial apresentada à SAS era de que dela partisse a indicação de beneficiários dos programas, serviços, o que não se concretizou. Logo, uma das soluções

oferecidas pela assessoria de gabinete foi que as mesmas representantes dos usuários da AS que participam do CMAS respondessem também como beneficiárias. Assim, as entrevistas foram todas realizadas seguindo o roteiro, mas com instrumentos diferentes. Pelo Formulário Google, Beneficiária 1 (B1) , Beneficiária 2 (B2) e Beneficiária 3 (B3), com apoio da Secretária Executiva do CMAS. Devido ao número reduzido de entrevistas até então, me desloquei ao município e em visita ao CRAS pude entrevistar mais duas beneficiárias, no caso, do Bolsa Família: B6 e B7. No mesmo dia, ao conhecer a Coordenadora do Departamento de Transferência de Renda, ela diligentemente me passou o contato de mais duas beneficiárias do São Léo Mais Renda, B4 e B5, que foram entrevistadas por meio de whatsapp, com perguntas e respostas mescladas por escrita e áudio.

Os programas dos quais as beneficiárias participam são variados e possuem suas particularidades, por isso as respostas foram organizadas e analisadas muito em função dos programas, já que suas respostas ficaram restritas à dinâmica própria de cada um deles.

Por exemplo: B1, que também é conselheira do CMAS, respondeu que participa há mais de cinco anos do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que segundo definição extraída do MDS,

é a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade [...] O Cras oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). No Cras, os cidadãos também são orientados sobre os benefícios assistenciais e podem ser inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (BRASIL, 2019)

B2 participa há seis anos do Fórum Municipal de Economia Solidária. Iniciou sua atuação na área participando de um projeto ligado à Igreja, uma oficina de costura, a partir da qual, com o término do projeto, uniu-se a mais quatro mulheres que constituíram um grupo. A Economia Solidária em muitos municípios está sob a coordenação das secretarias de Assistência Social, pois sendo uma alternativa ao modo de produção capitalista, baseada na autogestão, igualdade e solidariedade, compartilha com a Assistência Social o compromisso com a emancipação social, econômica e política dos trabalhadores e trabalhadoras.

B3, outra representante dos usuários no CMAS, é beneficiária também há mais de cinco anos do Benefício de Prestação Continuada (BPC):

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.(BRASIL, 2019)

As beneficiárias B4 e B5 participam - há menos de um ano, já que o programa tem a duração de 12 meses - do Programa Municipal de Transferência de Renda - São Léo Mais Renda:

O Programa São Léo Mais Renda, instituído pela Lei nº 9.540/2022, prevê que até duas mil famílias sejam beneficiadas. Cada família receberá mensalmente o valor de 1/6 de salário mínimo nacional, neste momento R\$200 mensais, por até 12 meses mensalmente. A desvinculação se dará automaticamente ao final dos 12 meses, ou a pedido da família ou por não cumprimento das condicionalidades. Tem direito a integrar o Programa Municipal de Transferência de Renda - São Léo Mais Renda as famílias inscritas no Cadastro Único dos programas sociais do Governo Federal que possuam renda mensal por pessoa da família de até R\$ 105,00 (extrema pobreza) e R\$210,00 (pobreza). (SÃO LEOPOLDO, 2022)

Já as beneficiárias B6 e B7 há cinco e seis anos, respectivamente, são participantes do Programa Bolsa Família:

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome. O Governo Federal relançou o programa com mais proteção às famílias, com um modelo de benefício que considera o tamanho e as características familiares, aquelas com três ou mais pessoas passarão a receber mais do que uma pessoa que vive sozinha. Além de garantir renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e Assistência Social. O Bolsa Família vai resgatar a dignidade e a cidadania das famílias também pela atuação em ações complementares por meio de articulação com outras políticas para a superação da pobreza e transformação social, tais como Assistência Social, esporte, ciência e trabalho. (BRASIL, 2023).¹⁵

Quanto às idades, B1 e B2 têm acima de 60 anos; B3 e B5, entre 50 a 59; B4 entre 20 a 29; B6 e B7 entre 40 a 49 anos. Três delas são do Lar, duas autônomas, uma desempregada e uma não respondeu. O nível de formação vai do fundamental incompleto (B3 e B7) , Fundamental completo (B2), Médio incompleto (B1), Médio completo (B6). O número de filhos por família gira em torno de 2 a 5 filhos. E de total de residentes na mesma casa, de 3 a 5 pessoas.

¹⁵ Disponível em: < <https://www.gov.br/mds/pt-br/bolsa-familia> > Acesso em: abr. 2023.

Quanto aos critérios para acesso, a beneficiária do CRAS (B1) responde que é “preciso conhecimento dos programas oferecidos”, isso porque o CRAS é a porta de entrada da Assistência Social no município, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social.

Para a B2, “cada programa possui seus critérios”, no caso da sua participação no Fórum da Economia Solidária, teve que passar por uma formação. B3, que recebe o BPC, cita “documentos para comprovação da situação da pessoa, como laudos, exames e receitas, comprovante de renda”.

B4 respondeu sobre os critérios: “estar cadastrada no baixa renda, estar em condição de pobreza, não lembro tudo”. E para B5 o critério seria “quando a pessoa tá passando necessidade, né?”. Nestes dois casos, como participam do São Léo Mais Renda, ambas estavam na lista de suplência do Bolsa Família, e por ser um programa de transferência de renda, ressaltam a questão da “condição de pobreza” e de “passar necessidade”.

As beneficiárias do Bolsa Família destacam a questão da renda também: B6 aponta que um critério de inclusão seria por conta do salário; no caso, o marido é autônomo e ela não trabalha, porque não tem com quem deixar as crianças. B7 aponta a condicionalidade de manter a “criança na escola” e como critério de entrada: “estar precisando mesmo de ajuda, desempregada”.

Assim, as respostas são coerentes com os programas dos quais participam, o que demonstra adesão consciente e correspondente à situação socioeconômica vivenciada. Aliás, a maioria, de um modo ou de outro, tem compreensão de que a participação nos programas advém da existência de uma necessidade que deve ser real, pois para elas é reprovável o fato de ter pessoas que “têm condições e recebem benefícios”.

Perguntadas se participar desses programas faz diferença e ajuda na sua vida, as respostas correspondem às expectativas dos benefícios que os programas oferecem. Por exemplo, B1, que participa do CRAS respondeu que “Sim, importante para ter conhecimento dos meus direitos”, ou seja, sobressai o papel do CRAS, de orientação sobre os serviços, benefícios e projetos assistenciais, possibilitando o acesso da população (BRASIL, 2019), mas também percebe-se em todas as suas respostas a influência da sua participação de conselheira do CMAS, portanto, com um olhar mais amplo e mais crítico sobre a política municipal da Assistência Social.

A beneficiária (B2) afirma que participar do Fórum da Economia Solidária lhe proporciona aprendizagem, e contribuiu para sua autoestima, pois segundo ela, se sente mais segura, antes achava-se sem valor por ser apenas do Lar, hoje sabe que é capaz e tem possibilidade de aprender mais. Também respondeu que os programas “ajudam as pessoas

que estão em situação vulnerável, como as pessoas que estão na rua e usam drogas podem ser beneficiadas”. Seu olhar , portanto, atentou-se para além da sua situação pessoal, refletindo sobre o público mais vulnerável da Assistência Social, as pessoas em situação de rua, que denotam a fragilização ou rompimento de vínculos familiares ou comunitários, o que é compatível com a formação e experiência adquiridas junto ao CMAS e à ECOSOL.

Para todas as demais, que estão inseridas ou no Bolsa família, ou no São Léo mais Renda, os programas fazem bastante diferença e ajudam muito, garantindo a compra de alimentos/ cesta básica, remédios, material escolar, roupas, sapatos, o pagamento de contas como a conta de luz, às vezes a compra de gás.

Especificamente para B5, do programa São Léo Mais Renda, a sua grande contribuição é a aquisição de remédios (que não era previsto no início do programa):

Sim ajudou muito porque eu sou diabética, né. Aí tenho que comprar alguns remédios, aí eu tomo remédio para dormir, esses eu não ganho, eu tomo pra depressão também eu tenho que comprar que eu não ganho e fez muita diferença que eu tenho que fazer dieta também daí tinha coisas assim que eu não saberia comprar né, porque é muito caras, coisas integral né, mas fez a diferença. (B5)

Em relação à pergunta de quanto tempo pretendiam participar do programa, cada qual respondeu de maneira diferente, de acordo com o programa do qual participa: B1 (CRAS) respondeu que participará enquanto for possível; B2, da ECOSOL, respondeu “ quando necessário”, o que é uma característica do programa que tem seu propósito também de comercialização em feiras e um calendário de participação em formações e reuniões, por exemplo. B3 que recebe BPC acredita que “para sempre”. B4 e B5 pretendem participar do tempo limite do programa, que é de 12 meses. B6, porque “as crianças dependem dela, nesse horário (levar e buscar na escola) não tem como ter emprego, (...) gostaria muito, mas ainda não consegue (ficar sem o BF). Já B7, pretende participar do BF enquanto o filho estiver em tratamento, depois “vai atrás de serviço”, pois parou de trabalhar para cuidar do filho.

De certa forma, nota-se uma compreensão de que a participação nestes programas é para ser temporária, isto é, há um prazo legal de duração do programa, mas se a família melhorar de vida, se alcançar sua independência financeira, pode, e deve, solicitar o desligamento.

Quanto a mudanças nos programa ao longo do tempo, temos os seguintes relatos: para B1(CRAS) houve mudanças positivas, como “melhoras nos espaços para escutar as pessoas e

suas necessidades”; B2, da ECOSOL, cita “melhorias que auxiliam as pessoas que não tem trabalho, auxiliando para que tenham uma ocupação”; B3 (BPC) aponta uma mudança, para ela, negativa: que ficou “ficou sem receber por 03 meses, quando os benefícios estavam sendo revisados”; para B4 e B5 (São Léo mais Renda) está igual - a primeira diz que não tem nada a reclamar e a segunda diz que não notou nenhuma mudança “só para melhor” (sic). B6 cita que na pandemia o valor aumentou (referência ao Auxílio Emergencial) e houve “o benefício de gás”, depois baixou, e agora é “50 para cada adolescente”. B7 afirma que para ela “está bom”, “a mãe conta, agora está ganhando”.

Na verdade, a pergunta pretendia detectar alguma mudança que pudesse ser proveniente da atuação da VSA no cumprimento de seu propósito de subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços a fim de qualificar a sua oferta à população. Entre as mudanças acima citadas, não foi possível essa vinculação direta, porque são citações que têm mais a ver com características dos equipamentos, como o CRAS, que passou por modificações na sua estrutura física ou os programas/ serviços (BPC, BF), cujas alterações provêm da esfera federal, do que propriamente por uma incidência da VSA.

Em relação ao São Léo Mais Renda, que já existe há pelo menos dois anos, do qual participam B4 e B5, de acordo com a Coordenadora da VSA (T1) e a Coordenadora do Departamento de Transferência de Renda (T3), como já mencionado anteriormente, ele tem seu embasamento, originalmente, de diagnósticos da VSA, portanto é um produto seu. Ocorre que houve uma mudança importante durante a sua implementação, que foi a possibilidade de compra de remédios, quando antes só era autorizada a compra de alimentos, que no entanto não foi citada pelas beneficiárias, ainda que uma delas, B4, afirme estar participando desde o início do programa. B5, que participa há menos tempo, já deve ter aderido ao programa após essa ampliação, que para ela é imprescindível, pois praticamente só usa o cartão para compra de remédios e alimentação especial, o que explica não ter citado mudanças. Também essa mudança a princípio não tem ligação com a VSA, mas sim com o monitoramento e avaliação realizados pelo próprio setor. Tais considerações nos levam à conclusão de que as mudanças só são percebidas quando impactam particularmente a vida de cada beneficiário.

Em relação aos aspectos positivos e negativos do programa, para B1 (CRAS): “positivo, conhecimento das políticas e direitos; e negativo, falta de preparo de alguns profissionais para atender o público”. Aqui temos uma avaliação positiva da importância que o CRAS tem na orientação de direitos e da oferta dos serviços, programas e benefícios; e uma avaliação negativa sobre o atendimento ao público.

B2 avalia como positivo o fato de “auxiliar os necessitados” e não vê pontos negativos na ECOSOL. Para B3 (BPC) o programa tem como aspecto positivo “auxiliar as pessoas que não podem trabalhar por problemas de saúde, assim podem pagar suas contas”. É negativo que “o benefício não paga valor de 13º salário e não permite contratar empréstimo”, ambas características próprias do BPC.

B4, que tem dois filhos com menos de três anos, responde: “só vejo pontos positivos porque me ajuda na compra dos alimentos dos meus filhos, negativo se talvez pudesse melhorar um pouco o valor” - que atualmente é de R\$200,00.

Para B5 que utiliza o cartão para medicamentos não disponibilizados pelo poder público, “os pontos *positivo* é que ajudou muita gente, né, esse programa, agora negativo eu não tenho nem o que falar”.

Para B6, positivo é que na pandemia aumentou o valor, pois o marido (que é autônomo) não podia trabalhar”; negativo é que no momento está bloqueado, segundo ela, “não foi avisada para recadastrar”. Sua fala reflete as mudanças provocadas, primeiramente pela pandemia da COVID-19, quando foi criado o Auxílio Emergencial, e depois com a eleição de Lula, presidente, já que para a implementação do Novo Bolsa Família, uma das primeiras medidas tomadas pelo MDS foi a obrigatoriedade de atualização dos dados das famílias beneficiadas a fim de demonstrar que, de fato, preenchem os requisitos para acessar o benefício, principalmente devido ao cadastramento indiscriminado de famílias e indivíduos para recebimento do Auxílio Emergencial durante a pandemia e à explosão de cadastros do Bolsa Família em pleno período eleitoral pelo governo do então presidente Jair Bolsonaro.

Para B7, que teve sua mãe incluída pelo programa para o aumento da renda familiar, o BF “é 10” e não tem ponto negativo, inclusive apoia o cadastramento: “está correto, tem pessoas com condições que recebem, precisa avaliar mesmo”.

Também se procurou saber sugestões para mudanças/aprimoramentos de cada programa do qual as entrevistadas participavam. Para a B1 “mais profissionais disponíveis para atender a população”. Uma reivindicação pertinente, já que é recorrente a falta de recursos humanos para a demanda do CRAS e, de modo geral, para a cobertura da política da Assistência Social. B6 também se refere ao atendimento do CRAS, sugere que haja “mais de 8 fichas, pois é muita gente sem ser atendida e vai embora sem informação, como as pessoas prioritárias, só cartaz não adianta, as pessoas não sabem o valor que têm, acham que não são prioridade (cita caso de mãe com filho autista que estava na fila).

B2 sugere a “criação de uma Casa de Acolhimento para mulheres vítimas de violência, vulneráveis”. Para B3, que recebe BPC, sua necessidade é “poder pedir empréstimo no

banco”. Enquanto para B4, cujo programa possui a duração de 12 meses, ele deveria “continuar que beneficiaria mais gente”; B5 e B7 “acham que está bom assim”.

Referente à pergunta que versa sobre o entendimento sobre o programa ser um direito seu e dever do Estado houve unanimidade em responder afirmativamente que sim: “é um direito: “como cidadã, pago imposto, o governo tem obrigação com as pessoas que precisam” (B3), “pela situação de ter dificuldade de manter alimento em casa seria um direito” (B4). Para B6 “é um apoio que o Estado está dando, eu entendo isso porque tenho estudo, sei que tenho direito porque tenho três filhos, não estou trabalhando, preciso de ajuda. A gente está pagando imposto”. Para B7 “os filhos merecem, pois estudam, é deles, eles se esforçam, é obrigação, pois existe verba para o carnaval e não para as crianças?”.

A intenção da pergunta foi aferir o quanto a participação nos programas e serviços da secretaria da Assistência Social é compreendida pelas próprias beneficiárias como política pública, ou seja, dever do Estado e direito seu, e não como favor ou benesse e a resposta de todas repercute positivamente, revelando um avanço promissor, pois a voz delas em alguma medida reflete uma mudança de entendimento e de expectativa da sociedade.

Por fim, todas as entrevistadas responderam que sim, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município, uma vez que “a troca das equipes, a continuidade depende da competência das pessoas” (B1); “quando muda o governo, mudam os benefícios ofertados à população” (B2); “com a troca das equipes do CRAS, perdem os histórico dos usuários, tem que começar tudo de novo” (B3). Para B4, “até outra pessoa assumir e iniciar tudo de novo acredito que afeta sim”. B5 acha que não afetou agora, né. Acho que depois do Vanazzi não prejudicou não, eu acho que até melhorou, né, melhorou bem mais”. Para B6 afeta, pois “trancou, ficaram sem receber”. E B7 considera “uma mudança grande, um fica condenando o outro, tem que tentar melhorar e não brigar”.

São colocações que demonstram inequivocamente problemas históricos advindos da descontinuidade dos programas, projetos e serviços da política da Assistência Social, não provocados pela saudável, democrática e republicana alternância de poder, mas porque, enquanto deveria ser uma política de Estado, ela acaba sendo uma política de partidos e coligações. Como resultado, ao sabor muitas vezes de projetos pessoais e despolitizados, que favorecem a fragmentação, a descoordenação e a sobreposição de programas sociais, ou simplesmente seu desmantelamento, seu sucateamento e até extinção, com cortes de gastos orçamentários, redução e trocas constantes de membros das equipes, cujo investimento em formações, ou não ocorre, ou se torna inútil diante da rotatividade dos quadros da secretaria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Vigilância Socioassistencial bem merece um estudo mais aprofundado de sua gênese e da trajetória como função da Assistência Social, equiparada às outras funções, de proteção social e garantia de direitos. Ainda é tímida a produção teórica sobre sua contribuição e importância para a consolidação da política pública de Assistência Social, cuja caminhada é longa, mas atrelada em muitos rincões à cultura enraizada do assistencialismo, do clientelismo, do espontaneísmo, do "apagar incêndios". Nunca foi o planejamento uma das melhores qualidades da gestão da Assistência Social no Brasil, principalmente nos municípios, quanto mais o monitoramento e a avaliação - todas macroatividades da VSA - que, em que pese os 30 anos de LOAS, segundo Papi, Eger e Rosa (2019),

no nível local de governo ainda é incipiente, apresentando um conjunto de vicissitudes e desafios para a sua institucionalização seja em função de sua recente adoção pelos governos locais seja pelos legados institucionais do Estado brasileiro (de estrutura federativa e capacidades estatais desiguais e concentradas no centro) torna-se um desafio implementar M&A na lógica da aprendizagem política e como suporte para a autonomia. (PAPI, EGER E ROSA, 2019, p. 109)

Ainda assim, com o decorrer das leituras do referencial teórico pertinente ao tema, entre coletâneas, ensaios, teses e artigos, o que se verificou foi algum aumento da produção acadêmica a respeito da VSA, no último período, focando igualmente no histórico de sua implementação, com seus entraves - mais numerosos, inclusive - e seus avanços na esfera municipal. Todos muito semelhantes à realidade encontrada no município de São Leopoldo, alvo da pesquisa de campo desta dissertação de mestrado, qual seja, uma mesma gênese tardia, dependente da construção da política pública da Assistência Social a passos de formiga, ora com vontade e ora sem vontade, a depender, como citado por todos os entrevistados e entrevistadas, do perfil do gestor, do seu entendimento, das suas prioridades, do seu querer.

O próprio gestor da pasta da Assistência Social no município estudado reconhece que, ainda que a Assistência Social tenha legislação que define sua condução, “o perfil do gestor define as prioridades, podendo reduzir o investimento na política de assistência. E alterar o formato dos programas, projetos e serviços”

Quando se fala em gestor, leia-se prefeitos (as) e secretário(as), pois se as hierarquias são diferentes, o programa de governo é um só. No caso de São Leopoldo, ao mesmo tempo

em que o Governo Lula cumpria o terceiro ano do seu primeiro mandato, voltado para a ampliação das políticas sociais e tendo como prioridade o combate à fome e à miséria, assumia, em 2005, a administração municipal o primeiro prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

Era mais do que natural a adesão à PNAS, não se limitando às exigências formais de ter Plano da Assistência Social, Conselho Municipal da Assistência Social e Fundo Municipal da Assistência Social, além de comprovação orçamentária de recursos próprios para recebimento de repasses federais, mas sim trabalhando em forte sintonia com a cartilha do “modo petista de governar”, ou seja, com significativos investimentos nas políticas sociais, fortalecendo a democracia participativa, a participação popular e o controle social. Aos oito anos de governo do PT municipal sucederam-se quatro anos de governo do PSDB, que inicia ainda paralelamente ao governo Dilma Rousseff (PT), em 2013, e seu último ano coincide com o ano do golpe capitaneado por Michel Temer (MDB). O prefeito Ary Vanazzi (PT) se elege novamente, para um terceiro mandato, neste mesmo ano e governa de 2017 até o presente momento. Portanto, simultaneamente aos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2019 - 2022), enfrentou as consequências da PEC do Teto dos Gastos - a PEC da Morte (2016), que impôs severos cortes orçamentários nas políticas sociais da saúde, da educação e da Assistência Social.

Na 13ª Conferência Municipal de Assistência Social, em 2021, o Secretário Municipal da Assistência criticou a falta de repasses por parte do Governo Federal e afirmou:

Mesmo com dificuldades orçamentárias, o município tem investido amplamente no setor. São Leopoldo investiu 6,2 milhões de reais na Assistência Social. 86% desse valor é proveniente de recurso municipal. O Governo Federal concedeu apenas 14%. O que indica que não há participação do Governo Federal no auxílio da Assistência Social em São Leopoldo. (SÃO LEOPOLDO, 2021)¹⁶

Agora, os 100 primeiros dias de governo do Presidente Lula já denotam a retomada e incremento de programas sociais, como o Minha Casa Minha Vida e o Novo Bolsa Família, por exemplo, o qual repassará às famílias beneficiárias no mínimo R\$ 600,00 . As famílias com crianças na faixa etária de até seis anos passam a receber um adicional de R\$ 150,00 por criança (Benefício Primeira Infância). Além disso, há um adicional de R\$ 50,00 para cada

¹⁶ Disponível em : < https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/?template=conteudo&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=26258&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS >.

integrante da família com idade entre 7 e 18 anos incompletos e para gestantes (Benefício Variável Familiar) que será pago a partir de junho de 2023 (BRASIL, 2023). Só em São Leopoldo o BF, mais que duplicou, passando de 6.969 famílias cadastradas em 2020 para 14.400 em abril de 2023 (CECAD, 2023).

Essas mudanças e alternâncias políticas, econômicas e sociais nos levam a reflexões que dialogam com o pensamento de Torres (2016, p. 171) para quem “pensar a Vigilância Socioassistencial é pensar acerca da Assistência Social numa perspectiva dialética da política social, que manifesta um tipo de Estado e uma visão de mundo”.

Todas essas mudanças de cenários no município de São Leopoldo - como de resto também ocorrem nos demais municípios, nos estados e no país - com certeza contribuíram para avanços e retrocessos na política local, que inevitavelmente acabaram por retardar processos, tentativas de implementar programas, projetos, serviços e benefícios com a continuidade imprescindível para a consolidação da política da Assistência Social.

De fato, este quadro conjuntural de mudanças que vão para além de conteúdos programáticos diversos e adentram no campo ideológico da luta de classes ora confirmam, ora se contrapõem a algumas hipóteses que ensejaram este trabalho.

Inicialmente, partiu-se do julgamento de que a constituição da Vigilância Socioassistencial nos municípios têm maior êxito, se neles houver uma política municipal de Assistência Social mais consolidada, ou seja, que conseguiu manter, ao longo de suas administrações - independente da mudança de governos, com suas diferentes configurações político-partidárias - a oferta de serviços e programas, minimamente, de forma contínua, com investimentos orçamentários, monitoramento e avaliação e controle social e que para isso contribuem a presença de um conselho municipal mais organizado e/ou mais participativo, uma rede socioassistencial mais organizada e articulada, investimentos na qualificação de equipes, presença de profissionais de serviço social comprometidos com teorias metodológicas emancipatórias e gestores (as) que se aproximem de perfil técnico, ou seja, com nível superior e de área de conhecimento afim, responsáveis e comprometidos (as) com a política da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

A hipótese era de que todos esses fatores, uma vez semeados e cultivados, resistiriam com o tempo em maior ou menor grau, provocando o diferencial nas trajetórias que distanciam municípios com a VSA formal junto ao órgão gestor, ou informal ainda que seja, dos municípios sem nem ao menos monitoramento e avaliação.

Com efeito, se por um lado, é possível afirmar que somente gestões com o entendimento da Assistência Social, como política pública, portanto dever do Estado e direito

dos cidadãos e cidadãs, podem ensejar mudanças reais e consistentes na sua implementação, provocando avanços e conquistas que, apesar das mudanças de cenários políticos, se manterão vivas, amparadas pela legislação e/ou pelo processo de conscientização de seus atores, por outro lado, a vida real nos mostra que na prática do dia a dia, a conjuntura se impõe e o viés ideológico, a visão de Estado e de mundo, de quem tem a caneta, determina a rota e o destino, que podem ser de avanços ou retrocessos.

Nesta lógica, o que ocorre com as políticas sociais, com a Assistência Social e por consequência com a Vigilância Socioassistencial nos municípios, de modo geral, nos faz lembrar do Mito de Sísifo, mortal que desafiou e enganou os deuses e por isso foi condenado a realizar o trabalho exaustivo e sem propósito de elevar uma enorme pedra montanha acima. Ocorre que cada vez que chegava ao topo, devido ao cansaço, a pedra rolava montanha abaixo. Então Sísifo deveria levá-la para o alto novamente, e esse trabalho teria que ser feito todos os dias, por toda a eternidade.

No caso de São Leopoldo, e de tantos outros municípios, o que equipes técnicas, conselheiros e conselheiras têm feito todos os dias - o que parece muitas vezes uma eternidade - é um esforço de Sísifo a se julgar pela fala dos atores nesta pesquisa realizada.

É emblemática a fala do Técnico mais antigo da SAS (T2), por isso reproduzo-a novamente aqui:

o setor nunca foi formalizado e nunca houve organização ou planejamento para tanto. Trabalhei por 7 anos quase que inteiramente de forma isolada, ainda que propondo e executando mudanças no sistema de registro e organização de dados. Apesar de buscar diálogo tanto com a gestão e quanto com as equipes (construindo novos instrumentos em conjunto), o lugar da Vigilância sempre me pareceu, pela falta de cultura de gestão de informação e falta de entendimento sobre as potencialidades, um espaço de pouca produtividade. Nem as equipes bem entendem o sentido de registros (porque de fato não conseguem receber análises de dados com apoio de gestão para planejar), nem bem a gestão entende ou deseja que haja um setor que basicamente aponta as lacunas e obstáculos para a boa execução dos objetivos do SUAS. Atualmente o setor foi formalizado, mas não há equipe técnica, nem coordenação entre o setor e a gestão como um todo. (T2, abril, 2023)

Deparamo-nos com a falta de planejamento, com equipes de uma pessoa só, com a falta de cultura da gestão da informação - segundo a Coordenadora do Departamento da VSA, o município ainda não tem sequer um sistema informatizado - com a falta de diálogo e articulação entre atores e compreensão das potencialidades da função Vigilância Socioassistencial para o alcance dos objetivos do SUAS por parte de equipes e gestores.

Esta fala e das outras técnicas entrevistadas (T1 e T3) não fogem à regra do sentimento de que gestões passam e equipes permanecem. Muitas vezes elas carregam o piano

(ou a pedra de Sísifo) com uma, duas, nem meia dúzia de técnicos, que, apesar da grande rotatividade, com a mudança de gestores, chefias, estagiários, enfim, de equipes que são montadas e desfeitas, perseveram, ora com mais, ora com menos motivação no cumprimento das suas competências. Na verdade, é aqui que entra em cena o profissional do Serviço Social que se diferencia pelo seu projeto ético político, teórico metodológico e operativo, o qual pode ser conservador ou centrado na tradição marxista, afinal, segundo NETTO,

num ordenamento social com regras democráticas, uma profissão é sempre um campo de lutas, em que os diferentes segmentos da categoria, expressando a diferenciação ideopolítica existente na sociedade, procuram elaborar uma direção social estratégica para a sua profissão" (NETTO apud YAZBEK, 2009, p. 116).

Por isso, a relevância da capacitação e educação permanente, tanto para os técnicos - talvez principalmente para eles, já que via de regra são o elo da política pública com os gestores que vêm e vão, como para os demais atores da rede socioassistencial.

Em relação ao objetivo da VSA, para o técnico e técnicas entrevistadas estão bem claras as suas competências, bem como a sua finalidade, pois se é vista por muitos como área-meio, ao compreenderem-na como área-fim, já há um bom indício do seu patamar como função da Assistência Social e não setor ou departamento administrativo e gerenciador de informações com fim em si mesmas.

Quanto às sugestões para superação das dificuldades encontradas para a implementação da VSA, a Coordenadora do Departamento de VSA (T1) aponta a implantação do GESUAS para suprir a falta de um sistema informatizado, a Coordenadora do Departamento de Transferência de Renda (T3) sugere a ampliação da equipe e o sociólogo que hoje integra a PSE, que está há mais tempo na SAS cita uma série de medidas, entre elas a composição de um quadro técnico qualificado de pelo menos três integrantes, diálogo e articulação entre os atores da política, conexão com o setor de planejamento e mudança de perspectiva sobre o papel da gestão de informações e do planejamento independentes da prática fisiológica corrente.

Neste sentido, a entrevista com o técnico mais antigo (T2) comprova a importância da estabilidade no serviço público, pois são os servidores concursados que mantêm viva a memória das políticas públicas, quais sejam elas, além da grande contribuição para a

formação dos demais atores, como é o caso também da Conselheira do CMAS, representante governamental, que participa do conselho há mais de cinco anos.

Referente ao objetivo de aferir o grau de participação do órgão responsável pelo controle social e o efeito de seu engajamento ou não para a efetividade da Vigilância e, por conseqüência, da política pública de Assistência Social no município, percebe-se que este não foge às limitações de tantos outros, os quais, à sua semelhança, carecem de mais formação e capacitação, contínua e permanente. Nota-se uma confusão por parte dos conselheiros em relação ao papel da política da Assistência Social com o do órgão/ secretaria municipal e do próprio conselho.

Em relação ao papel propriamente do conselho, as conselheiras representantes dos usuários mencionaram a fiscalização e o acompanhamento das políticas executadas, a aprovação de projetos para o SUAS, e a formação e compartilhamento de conhecimentos a fim de preparar os Conselheiros em relação às políticas.

De fato são colocações pertinentes, porém, o fortalecimento do controle social passa por instrumentalizar seus agentes para almejar muito mais da política da Assistência Social, como, por exemplo, o fortalecimento da sua atuação na promoção do pleno exercício da cidadania e do protagonismo popular, no incentivo à autonomia e ao empoderamento dos cidadãos e cidadãs por ela atendidos, levando-os ao reconhecimento da sua identidade de classe trabalhadora e reconhecendo a centralidade do poder de decisão política no combate a todo tipo de preconceito ou violência.

Se o papel do CMAS, segundo as conselheiras beneficiárias, é de fiscalizar, aprovar projetos, acompanhar programas, é imprescindível o investimento na sua qualificação para a defesa e fortalecimento da VSA, o que passa pela compreensão da amplitude desta, dos resultados que ela pode atingir, como condição para mudanças, melhorias, produção de impactos na vida das famílias e indivíduos em vulnerabilidade e risco social de cada território.

Considerando que o CMAS, como órgão deliberativo que é, define as prioridades da Política de Assistência Social; estabelece as diretrizes a serem respeitadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e acompanha, avalia e fiscaliza os serviços de assistência prestadas à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas no Município; aprova critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de Assistência Social, públicos e privados, no âmbito Municipal; zela pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social; aprecia e aprova a proposta orçamentária para compor o

orçamento Municipal e o Plano de Aplicação dos recursos; aprova a regulamentação dos critérios e valor dos benefícios eventuais e acompanha e avalia a gestão de recursos, bem como os impactos sociais e o desempenho dos programas, projetos, serviços e benefícios aprovados ¹⁷, perde a gestão, se não aproveita para investir na formação daqueles que se dispõem a participar do controle social, principal parceiro da VSA a julgar pelas competências acima mencionadas, ainda mais em se tratando do objetivo comum de proteção social e garantia de direitos.

No entanto, o que se percebeu pelas entrevistas, é que os processos de elaboração e aprovação do PMAS, do PPA e do próprio diagnóstico socioterritorial não deixaram sua marca na experiência vivida pelas usuárias como integrantes do CMAS, pois de outro modo a VSA seria menos um conceito desconhecido ou limitado, e sim melhor compreendida e, por consequência, reivindicadas pelas conselheiras.

Do ponto de vista das beneficiárias, a pesquisa procurou saber delas os critérios de acesso e permanência dos programas dos quais participam, partindo do pressuposto de que esse conhecimento é fundamental para uma adesão consciente e coerente com as suas necessidades reais. Também o grau de satisfação com os resultados que o programa traz para a qualidade das suas vidas e de suas famílias para uma percepção da efetividade e impacto, bem como do alcance dos objetivos da oferta dos programas e serviços pela política da Assistência Social no município. Ainda procurou-se saber das mudanças nos programas ao longo do tempo, aspectos positivos e negativos, sugestões de melhorias e por quanto tempo pretendiam participar dos respectivos programas.

À luz das respostas, percebe-se que todas têm conhecimento dos critérios e condicionalidades, o que reflete uma adesão consciente e condizente com as suas realidades socioeconômicas. O retorno sobre o impacto do programa nas suas vidas é extremamente satisfatório, sem pontos negativos relevantes, predominando os aspectos positivos e com sugestões de melhorias bem pontuais, conforme as características e limitações de cada programa. O desejo de permanecer no programa enquanto durar a situação de vulnerabilidade, expressado pela maioria das entrevistadas, também revela maturidade e responsabilidade social diante do desequilíbrio entre a oferta e a demanda da Assistência Social.

Também foi unanimidade o entendimento da política da Assistência Social como dever do Estado e direito seu, enquanto cidadãs, alegando o pagamento de impostos, a

¹⁷ < Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2005/575/5750/lei-ordinaria-n-5750-2005-altera-a-lei-municipal-n-5635-05-que-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias> > Último acesso em: 05 maio 2023.

situação de dificuldade em manter a alimentação, o fato de ter filhos e não estar trabalhando, uma vez que o Estado tem obrigação de ajudar as pessoas que necessitam.

Estas colocações são alvissareiras, porque demonstram uma postura que se distancia da posição subalterna a que o usuário da política da Assistência Social historicamente foi reduzido, induzido a acreditar que deve lealdade política àqueles que lhe teriam prestado um favor. Essa mudança de entendimento da política pública da Assistência Social, de benesse e filantropia para direito, com certeza, se constitui em um grande avanço que pode garantir a sua consolidação independente da conjuntura política local.

Sem dúvida, para todos os atores - gestor, técnicos, conselheiras e beneficiárias - a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, serviços e benefícios da política municipal da Assistência Social, deixando marcas de experiências negativas com a rotatividade de gestores, de equipes, relegando a sua execução à mercê de vontades pessoais e da competência das pessoas, levando a eternos, cansativos e desanimadores recomeços. Mudam as prioridades, o volume de investimentos, os benefícios ofertados, de acordo com a compreensão de ocasião da PNAS de quem está à frente da política, estabelecem-se disputas de versões de quem fez, quem não fez, entre outras citações.

T2 resume com precisão:

A cada troca, muda-se pessoas e se perde boa parte do trabalho. Seja com os gestores (tomadores de decisão), seja com os cargos de "meio", que fazem o elo entre o gestor e os serviços de ponta. Não havendo planejamento e ações formalizadas, a política fica vulnerável aos interesses pessoais e partidários. (T2, abril, 2023)

Ainda sobre a fala dos atores, impressiona a massiva referência à importância da VSA referente à sua contribuição para o planejamento, muito mais até do que para o monitoramento e avaliação. O que parece é que todos e todas necessitam de um rumo. Necessitam de direção. Só assim, se sentirão tranquilos quanto ao alcance do sucesso das suas expectativas tantas vezes frustradas. Outro destaque, sem dúvida, é o papel do gestor para todos os entrevistados. Ao citar cada dificuldade enfrentada, lá está a desconfiança e a intranquilidade em relação aos escolhidos para gestar a política da Assistência Social.

Por isso, não tenho dúvidas de que o investimento na formação e capacitação contínua e permanente dos atores da política da Assistência Social ainda é a melhor salvaguarda para a manutenção das conquistas e garantia de mais avanços. Afinal não se enfrenta as adversidades

sem condições para tal. E a melhor maneira de fazê-lo é instrumentalizar pelo conhecimento, para despertar consciências e formar cidadãos e cidadãs sujeitos da sua própria história, seja o lugar de fala que ocupem.

Até aqui, frente às dificuldades levantadas pelos diversos atores, poderíamos concluir que o processo de VSA no município de São Leopoldo sofreu mais reveses do que conquistas. De fato, a VSA poderia estar em um estágio muito mais adiantado, com resultados mais significativos para a qualificação da política social local.

No entanto há sementes sim, detectadas na fala do gestor, que é um profissional do serviço social e já foi presidente do CMAS na administração em que era oposição, portanto, tem muito a contribuir, o que já se pode constatar pela ampliação de programas e busca de melhora da qualidade destes, além do investimento na potencialização da VSA, como é possível verificar no último PMAS elaborado; no olhar crítico, mas propositivo e progressista dos técnicos, que em si carregam a memória que pode garantir a manutenção da política da Assistência Social municipal sob a concepção de política pública, dever do Estado e direito dos cidadãos e cidadãs, e por fim nas manifestações das conselheiras e beneficiárias que compreendem seu lugar de fala.

Todos são frutos de uma história que não se iniciou ontem, mas há pelo menos 35 anos, com a promulgação da Constituição Cidadã, depois com a LOAS, a criação da PNAS e do SUAS. No município tem seu pontapé inicial enquanto política pública com a adesão ao SUAS em 2005. De lá para cá, entre um passo à frente e dois para trás e vice-versa, algumas boas novas podem ser identificadas, como a existência de produtos concretos da VSA, de programas que nasceram da sua iniciativa, de um respaldo legal, de um departamento formalizado, com funções e competências normatizadas, da sua inclusão no PPA, da existência de orçamento próprio e da evolução expressiva da sua presença nas ações, objetivos e metas a cada PMAS, sobretudo no Plano de ação da Política Municipal de Assistência Social 2022-2025.

Observe-se que o Plano de Ação cita textualmente entraves históricos presentes nas falas dos entrevistados, reconhecendo a necessidade de normatização, padronização e estabilização de fluxos, de instrumentos de registros de atendimentos e de relatórios da SAS, independente da mudança de equipes e de profissionais, garantindo estabilidade nas formas de oferta de serviços socioassistenciais e minimizando conflitos entre serviços.

Aliás, não por acaso, uma das ações previstas no Plano de Ação é a garantia de continuidade de ações de Planejamento Estratégico em todos os setores da SAS, cujas metas/

resultados almeçados são: qualificar a gestão dos serviços de acordo com os caminhos traçados e a prioridades estabelecidas e garantir condições para monitoramento das ações.

A Vigilância Socioassistencial visivelmente ocupa papel relevante na PMAS, desde as ações que preveem sua implementação, qualificação e consolidação como função do SUAS e setor formal na SAS, a ações de caráter mais estrutural como a garantia de equipe mínima para o setor, com formação de nível superior adequada para as atividades afins, com o objetivo de qualificar a tomada de decisões a partir da análise de dados dos territórios e dos serviços.

Assim, a VSA se consolida como função da Assistência Social e setor formal da SAS, a serviço das diretrizes, objetivos, ações e metas, dentro das suas competências, na busca da consolidação e qualificação da gestão municipal do SUAS, com foco na universalização do acesso à política de Assistência Social de qualidade que afiance os direitos sociais de pessoas e famílias que delas necessitem, contemplando a superação das desigualdades, o direito à diversidade, a promoção da equidade e da inclusão social.

Por fim, à pretensão de responder em que medida a implementação da Vigilância Socioassistencial no município foi relevante para a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais e, por consequência, para o aprimoramento da política pública da Assistência Social enquanto dever do Estado e direito dos cidadãos e cidadãs, ou seja, para o aprimoramento do SUAS na esfera municipal, é possível afirmar que ela está em processo de construção, mas no bom caminho, graças ao acúmulo permitido pelo percurso, durante o qual, os diversos atores ocuparam e ocupam papéis estratégicos para a consolidação do caráter público, republicano, equalizador de oportunidades do SUAS, na sua tarefa de combate às desigualdades sociais e melhoria da qualidade de vida da população.

À guisa de conclusão, essa dissertação com certeza tem os seus limites, por um lado impostos pelo acervo acadêmico ainda aquém do status deste tema para o campo social; mas também pelas dificuldades encontradas para a pesquisa empírica que afetaram a quantidade de atores entrevistados, que poderia ser maior e mais variada, e, portanto, mais elucidativa do problema de pesquisa em questão. Igualmente, a conjuntura política afetou com certeza o processo de elaboração desta dissertação por ter atravessado um ano eleitoral tão acirrado e decisivo para as nossas vidas e para o futuro do nosso país. Além disso, no decorrer da produção teórica e das análises bibliográficas e empíricas, ao ampliarmos nosso conhecimento e visão sobre o tema, amplia-se a curiosidade sobre novas hipóteses, e novos questionamentos surgem, e assim temos mais perguntas do que respostas para o tema proposto, as quais ensejam a necessidade de novos e permanentes estudos nesta área da Vigilância

Socioassistencial, que paulatinamente, embora não ao tempo que desejaríamos, vêm, à vista de algumas experiências, se consolidando como função da Assistência Social de fato, e, nos parece, São Leopoldo pode estar a caminho desta realidade. Mas o sentimento é de esperança, porque se o caminho se faz andando, há chão pela frente, e como disse Che Guevara: “Se o presente é de luta, o futuro nos pertence”. Seguimos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão filantrópica da pobreza urbana**. In: São Paulo em perspectiva, v. 4, n. 2, abril/junho 1990, pp. 8-17.

AMARAL, Nayara Rezende. **De que Vigilância estamos falando? O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal**. 2014. 109 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Serviço Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ARREGUI, C. Carola; PAZ, Rosangela D. O. da; WANDERLEY, B. Mariangela. **Gestão de programas sociais - Referenciais teóricos para monitoramento e avaliação**. In: WANDERLEY, M. B., OLIVEIRA, I.I.M. C (Org.). **Trabalho com famílias**. Vol. 2. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais - IEE/PUC-SP, 2004, v. 2, p. 1-194.

ASSUMPTÃO, Flaviana C.V.P.M. e GOULART, Joana. Reflexões sobre a policy making e avaliação em política pública. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v.21, n.01, p. 47-63, 2017. Disponível em: . ISSN: 1519-9029. Acesso em: maio, 2023.

BOSCHETTI, I. (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília-DF: Letras Livres: Editora UNB, 2008.

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimentos de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. CapacitaSUAS, vol. 2. **Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados**. Brasília, MDS/IEE da PUC-SP, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. BRASIL.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112435.htm . Acesso em: ago. 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social.

3.5.1 BRASIL, Resolução CNAS nº 130 de 15/07/2005 - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, **Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. **Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS**. Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, 2007.

BRASIL. **Guia Metodológico de Indicadores de Programas**. Brasília, Ministério de Planejamento, 2010.

BRASIL. **Elaboração de Metodologia para Diagnóstico e Monitoramento de Riscos e Vulnerabilidades em nível municipal** - Relatório. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em < :<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/relatorio-completo.html> > Acesso em: 15 mar.2023.

_____. Disponível em <:<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad /relatorio -completo .html> > Acesso em: 15 mar.2023.

_____. Disponível em < https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Cartilha/Cartilha_Bolsa_Familia.pdf > Acesso em: maio 2023.

BRASIL, SUAS. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: 2014.

BRASIL. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**/ Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2013.

CARRARO, Gissele; ZACARIAS, Inez Rocha. **O serviço social e a direção social da profissão: desafios frente ao cenário crise**. II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis – 23 a 25 de outubro de 2017.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTRO, J. A. (2012) **Política social e desenvolvimento no Brasil** In: Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, dez. 2012 [especial] Disponível em: <https://goo.gl/NySV56>.

CHAGAS, Paulo. Relatório do TCU aponta deficiência nos serviços assistenciais dos municípios brasileiros Disponível em: < <https://lageshoje.com.br/relatorio-do-tcu-aponta-deficiencia-nos-servicos-assistenciais-dos-municipios-brasileiros/2020> > Acesso em: 19 dez. 2020.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DIAS, Charles. **Ary Vanazzi denuncia descaso de gestão tucana em São Leopoldo.** PARTIDO DOS TRABALHADORES. Disponível em: < <https://pt.org.br/ary-vanazzi-denuncia-descaso-de-gestao-tucana-em-sao-leopoldo/> > Acesso em: 16 mar. 2023.

FIOROTTI, Marlene Rosa de Oliveira. **Vigilância socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulamentário e o contexto vivido.** Porto Alegre (RS) : PUCRS, 2020.

GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual.** In: OLIVEIRA, M.A. (org.). Reforma do Estado e política de emprego no Brasil. Campinas (SP): UNICAMP, 1998.

GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas** . Universidade Estadual de Campinas . Caderno de pesquisa n° 82, 2009, p. 4. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral.** Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013.

IAMAMOTO, M. V. **Projeto Profissional, espaços ocupacionais e trabalho do (a) assistente social na atualidade.** CFESS. Atribuições Privativas do (a) Assistente Social em questão. Brasília: 2012.

IBGE. CENSO 2010. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em . Acesso em abr, 2023.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, Pobreza e Cidadania: Os Desafios Recentes da Proteção Social.** Texto para discussão 1372, Série Seguridade Social. Rio de Janeiro IPEA, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. “**Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais**”. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Número 1, Brasília, MDS/SAGI, Janeiro-Junho de 2011.

PAPI, Luciana Pazini; EGER, Talita Jabs; ROSA, Taciana Barcellos. **Monitoramento e Avaliação como instrumento de gestão para autonomia local: estudo na Assistência Social na região metropolitana de Porto Alegre (2012-2018).** Revistaval. Janeiro/Junho. Vol.1,nº15. 2019, p.98-121. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41550/99009> Acesso em> maio, 2023.

PEZZO, Thiago de Moraes Carvalho – **Vigilância Socioassistencial como relação sociotécnica de Vigilância: análise das perspectivas no campo de serviço social** – Dissertação (mestrado) – UFSC, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2016.

PIRES, Flavia Cristina de Paula Gomes. **A institucionalização da Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO LEOPOLDO. **Diagnóstico Socioterritorial.** 2016.

SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 5.750/ 2005** Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2005/575/5750/lei-ordinaria-n->

5750-2005-altera-a-lei-municipal-n-5635-05-que-cria-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias > Último acesso em: 05 maio 2023.

SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 7.910/ 2013.** Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2013/791/7910/1-ei-ordinaria-n-7910-2013-dispoe-sobre-a-organizacao-e-estrutura-do-poder-executivo-municipal-administracao-direta-de-sao-leopoldo-e-da-outras-providencias> > Acesso em: 16 mar.2023.

SÃO LEOPOLDO. **Prefeitura implanta Vigilância Socioassistencial.** Disponível em: < https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=12226&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em: 15 mar.2023.

SÃO LEOPOLDO. Conferência de Assistência Social debate políticas públicas para o município. 2017 Disponível em: < https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=18637&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em: 16 mar.2023.

SÃO LEOPOLDO. CMAS e Sedes realizam audiência pública em defesa do SUAS Disponível em: < https://saoleopoldo.rs.gov.br/?titulo=&template=conteudo&categoria=&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=19080&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS > Acesso em: maio 2023.

SÃO LEOPOLDO. **13ª Conferência Municipal de Assistência Social aprova propostas que serão encaminhadas ao poder público.**2021 Disponível em : < https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/?template=conteudo&codigoCategoria=&idConteudo=&idNoticia=26258&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_NOTICIAS Acesso em: maio 2023.

SÃO LEOPOLDO. **Plano Municipal de Assistência Social 2017.**

SÃO LEOPOLDO. **Plano Municipal de Assistência Social 2018- 2021,**

SÃO LEOPOLDO. **Plano Municipal de Assistência Social 2022 - 2025.**

SÃO LEOPOLDO. **História de São Leopoldo.** Disponível em: < https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/?template=conteudo&idConteudo=&codigoCategoria=464&tipoConteudo=INCLUDE_MOSTRA_CONTEUDO>. Acesso em: 16 mar.2023.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A Função da Vigilância Social na Política de Assistência Social: Uma aproximação conceitual.** Cascavel, 2011.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle social das políticas públicas.** Revista Controle – Vol VIII – Nº 1 – Setembro 2010. Disponível em: < <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/76/77>> Acesso em: 05 abr, 2023.

SPOSATI, Aldaiza. **A Política Pública de Assistência Social: caminhos de sua construção para prover mínimos sociais.** In: BRASIL. Anais da II Conferência Nacional de Assistência

Social. Brasília (DF): CNAS: 9 a 12 de dezembro de 1997.

_____. **Assistência Social: de ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 10 – jul./dez. 2007, p. 435-458. Disponível em: < [ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE AÇÃO INDIVIDUAL A DIREITO SOCIAL \(esdc.com.br\)](http://esdc.com.br) > Acesso em abr. de 2023.

_____. **Modelo brasileiro de proteção Social não contributiva: concepções fundantes.** In BRASIL. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política e o mercado.** São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A Vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual.** In: Revista de Serviço Social. Londrina, V. 15, N.2, P. 130-151, JAN./JUN., 2013. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/gerencia-de-gestao-de-informacao/publicacoes-1/21972-a-vigilancia-social-na-politica-de-assistencia-social/file>. Acesso em: abr. 2023.

SIMIONATTO, Ivete. **Fundamentos Históricos e Teórico-Methodológicos do Serviço Social: elementos para o debate,** Monografia para o Concurso de Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social, Florianópolis: UFSC, 2005.

TORRES, Amarildo Lima. **Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância socioassistencial: estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua.** UFB, Belém, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do serviço social brasileiro na contemporaneidade.** In: Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS; ABEPSS. 2009. p. 1-27.

_____. **A dimensão política do trabalho do assistente social.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014a. Disponível em: < https://pdfs.semanticscholar.org/0ed9/644e64178848ba3d9bbe35037f91d6e34c50.pdf?_g=1*_1nuod6q*_ga*MTk3NjE5OTU2My4xNjg0MTUxMTM4*_ga_H7P4ZT52H5*MTY4NDE1MTEzNy4xLjAuMTY4NDE1MTE0MC4wLjAuM >. Acesso em: abr. 2023.

_____. **Estado e Políticas Sociais: uma aproximação conceitual.** In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS DA PUC-SP. **Suas: configurando os eixos de mudança.** Brasília: MDS, 2008.

APÊNDICE

- 1. Roteiro para entrevista com o Gestor da Secretaria de Secretaria**
- 2. da Assistência Social de São Leopoldo**

I IDENTIFICAÇÃO

1. Nome:
2. Idade:
3. Profissão:
4. Nível de Escolaridade:
5. Tempo de atuação na gestão da Secretaria de Secretaria da Assistência Social de São Leopoldo:
6. Experiências anteriores como gestor desta ou outra política social:

II QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. Para você, qual o papel da política pública da Assistência Social?
2. Qual a função e importância da Vigilância Socioassistencial para a política pública da Assistência Social?
3. Qual o orçamento destinado para a execução da Vigilância Socioassistencial?
4. Existe a oferta de formação e capacitação dos profissionais que atuam na Secretaria? Com qual regularidade?
5. Quando iniciou a implementação da Vigilância Socioassistencial no município?
6. Quais as dificuldades encontradas para a implementação da função Vigilância Socioassistencial no município?
7. Quais as soluções encontradas para resolver estas dificuldades?
8. Quais as mudanças e avanços obtidos no processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município?

9. Em que medida a implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo foi relevante para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs? Exemplifique:

10. Qual a sua avaliação sobre a organização, articulação e integração da rede socioassistencial no município?

11. Na sua opinião, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município? Explique:

2. Roteiro para entrevista com os membros do Conselho Municipal de Assistência Social de São Leopoldo

I IDENTIFICAÇÃO

1. Nome:
2. Idade:
3. Profissão:
4. Nível de Escolaridade:
5. Tempo de atuação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Leopoldo:
6. Segmento do qual é representante:

II QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. Para você, qual o papel da política pública da Assistência Social?
2. Qual o papel do Conselho Municipal de Assistência Social?

3. Qual a função e importância da Vigilância Socioassistencial para a política pública da Assistência Social?
4. Você acompanhou todo o processo de implementação da Vigilância Socioassistencial em São Leopoldo? Poderia descrevê-lo?
5. Quais as mudanças e avanços obtidos no processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município?
6. Em que medida a implementação da Vigilância Socioassistencial no município foi relevante para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs? Exemplifique:
7. Na sua opinião, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município? Explique:

3. Roteiro para entrevista com os usuários da política pública da Assistência Social de São Leopoldo

I IDENTIFICAÇÃO

1. Nome:
2. Idade:
3. Profissão:
4. Nível de Escolaridade:
5. Quantas pessoas residem na sua casa?
6. Número de filhos e idade de cada um:
7. Bairro em que mora:

II QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. De qual/ quais programas você participa da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Leopoldo?
2. Há quanto tempo participa?
3. O que é necessário para participar deste (s) programa (s). Quais são os critérios, as condições exigidas?
4. Participar desses programas faz diferença/ ajuda na sua vida? De que forma?
5. Até quando você pretende participar desse(s) programa(s)?
6. Ao longo do tempo, houve mudanças no (s) programas (s) de que você participa? Quais? Melhorou? Por quê?
7. Quais os pontos positivos e quais os negativos deste(s) programa(s)?
8. O que poderia ser mudado no(s) programa(s) de que você participa? (Sugestões)
9. Você entende que participar deste (s) programa (s) é um direito seu e um dever do Estado? Por quê?
10. Na sua opinião, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município? Explique:

4. Roteiro para entrevista com a responsável técnica pela Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Leopoldo

I IDENTIFICAÇÃO

1. Nome:
2. Idade:
3. Profissão:

4. Nível de Escolaridade:
5. Tempo de atuação na Secretaria de Secretaria Municipal de Assistência Social de São Leopoldo:
6. Tempo de atuação na Coordenação da Vigilância Socioassistencial na Secretaria Municipal de Assistência Social de São Leopoldo:

II QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. Para você, qual o papel da política pública da Assistência Social?
2. Qual a função e importância da Vigilância Socioassistencial para a política pública da Assistência Social?
3. Você acompanhou todo o processo de implementação da Vigilância Socioassistencial em São Leopoldo? Poderia descrevê-lo?
4. De qual arcabouço legal a implantação da Vigilância Socioassistencial dispõe?
5. Qual a equipe que compõe o serviço de Vigilância Socioassistencial e o papel de cada profissional?
6. Quais as dificuldades encontradas para a implementação da função Vigilância Socioassistencial no município?
7. Quais as soluções encontradas para resolver estas dificuldades?
8. Quais as mudanças e avanços obtidos no processo de implementação da Vigilância Socioassistencial no município?
9. Em que medida a implementação da Vigilância Socioassistencial no município de São Leopoldo foi relevante para a qualificação da gestão, da oferta dos serviços e programas socioassistenciais, para a proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos e cidadãs? Exemplifique:
10. Na sua opinião, a troca de administrações afeta a continuidade dos programas, projetos, serviços da política da Assistência Social no município? Explique: