



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

SAMIA MACHADO MUSTAFA

**IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA  
REGIONAL DE CASCAVEL-PR:  
UM RETRATO EM MOVIMENTO**

---

Londrina  
2018

SAMIA MACHADO MUSTAFA

**IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA  
REGIONAL DE CASCAVEL-PR:  
UM RETRATO EM MOVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jolinda de Moraes Alves.

Londrina  
2018

### Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M991i Mustafa, Samia Machado.  
A implantação da vigilância socioassistencial na regional de Cascavel-PR : um retrato em movimento / Samia Machado Mustafa. - Londrina, 2018.  
137 f.: il.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2018.  
Inclui bibliografia.

1. Sistema Único de Assistência Social (Brasil). Vigilância Socioassistencial - Teses. 2. Assistência social - Teses. I. Alves, Jolinda de Moraes. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36.058

SAMIA MACHADO MUSTAFA

**IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA  
REGIONAL DE CASCAVEL-PR:  
UM RETRATO EM MOVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jolinda de Moraes Alves  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Pastor  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dirce Harue Ueno Koga  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-  
SP

Londrina, 24 de Abril de 2018.

## AGRADECIMENTOS

Entrar na vida acadêmica requer um certo isolamento e redefinição de prioridades. Significa redescobrir o universo profissional e se apaixonar por ele novamente, se apropriar das letras e dar-lhes significado. Assim, agradeço imensamente todos e todas pela oportunidade, por compreenderem meu momento, por me darem apoio, café, bolo, orientações, sugestões, braços e abraços.

Gostaria de agradecer o apoio e amizade da minha querida orientadora, Jolinda de Moraes Alves, uma lutadora incansável pelo programa de pós graduação e pela formação dos profissionais da área, pelos preciosos momentos, pelo apoio, parceira de risadas, de histórias e de muitos enfrentamentos.

Gostaria de agradecer as professoras e professores do departamento pelas contribuições acadêmicas, debates, sugestões, dos empréstimos dos livros, cafés...

Meu muito obrigada às técnicas do ER de Cascavel e da SEASO pela colaboração na pesquisa e me mostrar a realidade da Vigilância socioassistencial.

Aos colegas da prefeitura pelas contribuições e debates num período de grande riqueza com os debates na construção da Vigilância Socioassistencial na Secretaria de Assistência social da Prefeitura de Londrina.

Agradeço também a banca de qualificação pela ampliação dos horizontes na construção de conhecimento, reflexão da prática profissional e pela oportunidade de compreender a grandiosidade da generosidade humana.

Agradecer também aos amigos e amigas queridas do coração pelo apoio, Vanda Moraes, Denise Fank, Adriana Santos, Gisele Tavares, Edsonia Marcelino, Edson Andrade, Tatiana Stechi, Caio Cunha, Cassia Carloto e tantos outros.

Aos meus colegas de turma, um muito obrigada pelos debates, pelas trocas de experiências, risadas e cafés...

E mais que especial, agradecer à minha querida e amada filha Ariel, que me incentivou desde sempre segurando na mão e me empurrando.

MUSTAFA, Samia Machado. **A implantação da vigilância socioassistencial na regional de Cascavel-PR: um retrato em movimento.** 2018. 137 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2018

## RESUMO

O presente estudo tem como objeto a implantação da Vigilância socioassistencial (VS) na regional de Cascavel-Paraná. Analisa a formação da proteção social no Brasil vinculada aos aspectos históricos e teóricos. Analisa os avanços ocorridos no período pós constituição e também os retrocessos vivenciados após a adesão do Estado brasileiro aos preceitos neoliberais enfatizando o desmonte e as respostas focalizadas das políticas públicas. Assim estuda os documentos oficiais, cadernos e publicações vinculadas a Política Nacional de Assistência Social, em especial da VS, uma função da política de assistência social ao lado da proteção social e da defesa dos direitos. A fim de aprofundar no modelo de VS, discutimos esta função e seus instrumentos de gestão para finalmente apresentar, a partir das informações coletadas nas páginas de internet da regional, como se encontra a VS nos municípios e SEDS. O resultado mostra que há muitas variações no processo de implantação, com municípios muito estruturados com sistemas de informações, monitoramento da qualidade dos serviços e inclusive estudos que oportunizam o planejamento da gestão. Enquanto outros municípios ainda se encontram nas discussões preliminares para a construção de um modelo democrático e participativo de gestão do SUAS. Nos municípios os resultados apontam que as ações da VS são fragmentadas ou inexistentes. No âmbito estadual, observa-se pouco avanço técnico e política pública sendo confundida com programa de governo. Foi possível também observar que a política de assistência social no Paraná ainda agrega vestígios de nepotismo com forte presença de primeiras damas e profissionais de outras áreas na condição de gestores.

**Palavras-chave:** Vigilância socioassistencial. Assistência social. Instrumentos de gestão.

MUSTAFA, Samia Machado. **The Implementation of Socioassistential Surveillance in the regional of Cascavel-PR: a portrait in movement.** 2018. 137 p. Dissertation (Master's Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2018

### **ABSTRACT**

This study has as its object the implantation of the Social Assistance Surveillance (SAS) in the Cascavel-Paraná region. We study the formation of social protection in Brazil linked to historical and theoretical aspects. We analyse the advances that took place in the post-constitution period as well as the setbacks experienced after the Brazilian state adhered to the neoliberal precepts emphasizing the dismantling and focused responses of public policies. Therefore, we study the official documents, notebooks and publications linked to the National Social Assistance Policy, especially of SAS, a role of social assistance policy alongside social protection and the defense of human rights. In order to delve deeper into the SAS model, we discuss this role and its management tools to finally present, from the information collected on the regional web pages, how SAS is found in the municipalities and SEDS. The result shows that there are many variations in the implementation process, with very structured municipalities with information systems, monitoring of the quality of services and even studies that provide management planning. While other municipalities are still in the preliminary discussions for the construction of a democratic and participatory model of SUAS management. The results indicate that the actions of SAS are fragmented or non-existent. At state level, there is little technical advance and public policy being confused with government program. It was also possible to observe that the policy of social assistance in Paraná still adds traces of nepotism with strong presence of first ladies and professionals from other areas as managers.

**Keywords:** Social surveillance. Social assistance. Management tools.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AS	Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS	Sistema de Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEBAS	Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social
CECAD	Consulta e Extração de Dados do Cadastro Único
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
EAD	Ensino à distância
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRSAS	Sistema Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social
IVFPR	Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Micro empreendedor Individual

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NOB SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH	Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
PR	Partido da República
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
RMA	Registro Mensal de Atendimento
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEASO	Secretaria Municipal De Assistência Social
SEDS	Secretaria da Família e Desenvolvimento Social do Estado do Paraná.
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SIS	Síntese de indicadores sociais
SISC	Sistema de Informações do Serviço de Convivência
SMMA	Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TC	Tribunal de Contas
VS	Vigilância Socioassistencial

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Paraná-destaque Regional Cascavel.....	7
Figura 2 - Matrizes teóricas de Proteção Social.....	24
Figura 3 - Linha do Tempo da VS.....	43
Figura 4 - Estrutura dos instrumentos da VS.....	46
Figura 5 - Etapas do Planejamento Estratégico.....	71
Figura 6 - Diagnóstico dos Municípios Paranaenses na Vigilância Socioassistencial.....	85
Figura 7 - Panorama da VS na Regional de Cascavel – Plano AS 2014-2017.....	86
Figura 8 - Perfil dos municípios com VS implantada.....	87
Figura 9 - Territorialização dos CRAS- Cascavel.....	98
Figura 10 - Página inicial do Prontuário eletrônico do SUAS.....	103
Figura 11 - Fluxo de acompanhamento do Programa Família Paranaense.....	109
Figura 12 - Página inicial do sistema de Informações.....	112

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL, PERSPECTIVA HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS</b> .....	<b>12</b>
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	13
2.2	A PROTEÇÃO SOCIAL, PRECEITOS BASICOS DA SOCIABILIDADE.....	21
2.3	A CONTRAMÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	27
<b>3</b>	<b>A FUNÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS</b> .....	<b>37</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NAS REGULAMENTAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL.....	39
3.2	TRIPÉ DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: VULNERABILIDADE, RISCO E TERRITÓRIO.....	49
3.3	TERRITÓRIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: EIXOS ESTRUTURANTES DA VS.....	53
3.4	INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PROCESSOS, PRODUTOS.....	55
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA REGIONAL DE CASCAVEL - O CHÃO DAS COISAS</b> .....	<b>74</b>
4.1	FORMAÇÃO HISTÓRICA, POLÍTICA E SOCIAL DO ESTADO DO PARANÁ -BREVES CONSIDERAÇÕES.....	75
4.2	RECONHECENDO O TERRITORIO: PRIMEIROS PASSOS PARA PESQUISA.....	82
4.3	A PESQUISA – O RECONHECIMENTO DO CHÃO.....	91
4.3.1	Eixos estruturantes da VS: participação popular e território.....	96
4.3.2	Instrumentos de Gestão .....	100
4.3.2.1	Os Sistemas de informações: Prontuário SUAS, Sistema Família Paranaense, Irsas e IPM.....	101
4.3.2.2	Monitoramento e Avaliação .....	115
4.3.2.3	Diagnóstico socioterritorial .....	118

4.3.2.4	Planejamento .....	120
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
<b>6</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação<sup>1</sup> tem como objeto de estudo a implantação da Vigilância Socioassistencial (VS) na regional de Cascavel -PR.

A escolha dessa temática relaciona-se com minha trajetória profissional na gerência de gestão da informação da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, onde me foi atribuída a tarefa de desenvolver sistema de informação para a gestão da política. Com o desenvolvimento técnico de um estagiário o Sistema de Informações exclusivo para a Política de Assistência Social (PAS), denominado IRSAS se encontra no ar desde 2006. Este sistema responde às necessidades de prontuário digital, territorialização, registro de indicadores das demanda, cobertura e relatórios de gestão. Ele é a estratégia de gestão da informação da PAS em toda a rede socioassistencial, órgãos de defesa e outras políticas.

Em busca de padronização de informações participei em novembro de 2005, da primeira 1ª Oficina sobre Gestão da Informação em Assistência Social, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em Brasília-DF. Neste evento foi apresentada a REDESUAS como o sistema de informações da Assistência social, um avanço sem precedentes para esta política. Não foi disponibilizado sistema de informações para gestão local de dados, ficando a critério de cada município desenvolver e implantar sistema informatizado para assistência social. Neste evento, as experiências apresentadas pelos municípios em sua maioria se pautavam em prontuários em forma física e registros fragmentados.

Também participei da implantação de sistema de informações e de monitoramento e avaliação em outros municípios, inclusive em Cascavel – PR, na condição de consultora externa.

Em 2012 iniciou-se em Londrina a implantação da VS, uma construção coletiva com participação de consultoria externa, oportunizando muitos avanços e aprendizados.

---

1 Destaque para a escolha do subtítulo: “*um retrato em movimento*”, significa um filme com muitas fotografias projetadas em rapidamente. Filme tem cenários, figurinos, atores, figuração, maquiagem, iluminação, um roteiro – uma história adaptada ou uma ficção. Identificamos na pesquisa um ato que se desenvolve no seu tempo, os diretores inibem a liberdade criativa para não perder o controle do filme. No improviso os atores vão desenvolvendo o ato de forma criativa, alternando o roteiro.

A partir desta experiência e do resultado da soma de todas as outras é que este projeto de pesquisa se materializou em busca de qualificação profissional e do desejo de compreender a materialidade da VS. Para Minayo (2003, Pág. 17) toda pesquisa está pautada na experiência, “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”.

Esta busca por conhecimento tem o aporte na nova configuração da assistência social, regulada enquanto política pública pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993), posteriormente alterada pela Lei do SUAS - Sistema Único de Assistência Social (Lei 12435/2011). Regulada pela Norma Operacional Básica – NOB (2005) e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004, entre tantos outros documentos e leis que regulam e instituem o SUAS.

Este conjunto de regulações avançou no rompimento com a tradição das práticas assistencialistas ligadas a caridade religiosa, baseadas na lógica de favor, de natureza patrimonialista e seletiva que historicamente eram vinculadas e atribuídas à assistência social.

Outro aspecto inovador foi a padronização dos serviços do SUAS. Após a publicação da Tipificação nacional de serviços socioassistenciais (2009), os serviços para serem financiados precisam estar pautados nesta regulação. Todo o resto equivocadamente denominado “assistência social” teve de ser realocado nas devidas pastas. Assim a rede socioassistencial parceira, para estar apta a receber recursos públicos teve que optar pelo reordenamento das suas atividades.

Estabelecida como função da PAS, a VS ao lado da Proteção Social e da Defesa de Direitos, articulam entre si para assim atingir os objetivos da PAS.

Dentre as regulações da PAS a lei do SUAS (2011) e a NOB 2012 destacaram-se ao proporcionar avanço na estruturação da VS. De acordo com a NOB 2012, Artº 87 a VS pode ser definida

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 (Pág. 40).

A Lei 12.435 (2011), que regula o SUAS, reiterou a implantação e organização das atividades de VS como atribuição da gestão e os sistemas de informação, monitoramento e

avaliação, diagnóstico e planejamento como instrumentos centrais na efetivação desta função nos municípios. De acordo com o “Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial”, a VS pressupõe:

Detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios” (MDS 2012 Pág. 09).

Para a consolidação do SUAS é de fundamental importância para a implantação da VS nos municípios enquanto função preventiva e proativa de proteção social, que localiza e reconhece os protegidos e os desprotegidos em seus territórios para adequar a oferta de serviços e avaliar continuamente sua qualidade. Desta forma qualificando a gestão à organizar a oferta de serviços tendo em vista a garantia dos direitos sociais. Assim, a VS pressupõe

Alcançar a condição de política institucional que efetiva direitos, implica em reconhecer todos os cidadãos “com direito a ter direito”. Essa dupla dimensão – efetivar direitos para uma parcela e ao mesmo tempo reconhecer os que por eles não foram abrangidos- constrói o lugar político institucional de Vigilância Socioassistencial na política de assistência social e em seu processo de gestão, que deve seguir os princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, descentralização e participação democrática. (CapacitaSUAS N°3 2013, Pág.14)

Para além destas regulações, a implantação da VS é afiançada e indicada em outros documentos, tais como o Plano Decenal do SUAS e a CIT (Comissão Intergestores Tripartite)<sup>2</sup>

No Plano Decenal SUAS<sup>3</sup> – Plano 10 (2005-2015), as metas definidas e apontadas para os territórios indicam que estes deveriam “definir os serviços específicos de *vigilância social*” até o exercício de 2015 (Pág. 43), bem como, “desenvolver a REDESUAS vinculada aos sistemas de gestão local e *vigilância social* integrada ao CadÚnico<sup>4</sup> nos 26 estados, no DF e nos municípios habilitados no SUAS” até 2012 (Pág. 50) e ainda, “estabelecer diretrizes conjuntas e protocolo padrão mínimo para sistemas estaduais de informação” e “Elaborar a política e o projeto de monitoramento e avaliação do SUAS” (Pág. 50) até o ano de 2008.

---

2 Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit> Acessado em: 11/02/2018

3 Plano Decenal do SUAS, pacto de metas, resultados e compromissos.

4 O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (Regulado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de Junho de 2007).

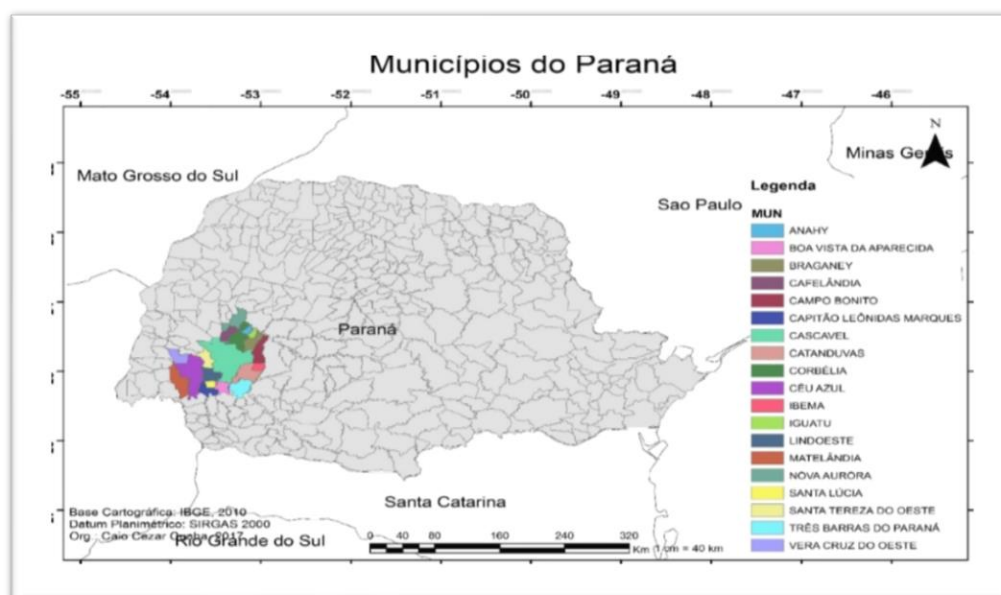
A CIT em sua resolução nº 142/2017 decidiu repactuar as prioridades e metas estabelecidas para os municípios para o período de 2014-2017, refere-se a gestão municipal da PAS, definiu no Pacto de Aprimoramento a meta de formalização de áreas essenciais, priorizando a implantação da VS em

100% dos municípios de grande porte e metrópole com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas como subdivisões administrativas a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de: Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial. (Pág. 03)

As condições legais para a implantação da VS estavam dadas para os entes da federação. Nos municípios, onde ela se destaca pela proximidade com o território, ela deve ser operada por toda a rede de serviços com a participação dos usuários, independente do porte do município.

De acordo com o IBGE (2017) a classificação dos municípios do Paraná está subdividida em: uma metrópole, a Capital, Curitiba, 17 cidades de grande porte (100.001 a 900 mil habitantes), 14 cidades de médio porte (50.001 a 100 mil habitantes), com pequeno porte I e II conta com 367 cidades (20 mil a 50 mil habitantes) sendo o perfil da maioria dos municípios paranaenses compreendendo um total de 91,98%.

**Figura 1- Mapa do Paraná-destaque Regional Cascavel**



Fonte: Elaboração Caio Cezar Cunha (2018)

A Figura (*Figura 1- Mapa do Paraná-destaque Regional Cascavel*) apresenta a distribuição administrativa dos municípios do estado com destaque para a regional estudada. A regional de Cascavel na parte oeste do estado concentra 19 municípios, faz fronteira internacional com o Paraguai e é composta por 01 município de grande porte (Cascavel) e os outros se dividem em pequeno I e II.

A SEDS-Secretaria da Família e Desenvolvimento social do Estado do Paraná é o órgão responsável pela PAS no estado. Organiza suas ações subdividindo o território paranaense em 22 Escritórios Regionais-ER, “estrutura descentralizada que facilita o acesso e o apoio técnico junto aos municípios” (Pacto de aprimoramento 2011)<sup>5</sup>. A SEDS realiza estudos na sede de monitoramento e avaliação a partir de coletas realizadas pelo MDS (Censo SUAS, RMA - Relatórios mensais de atendimento, Planos de ação, entre outros)

Tendo como referência o Estudo Técnico realizado pela SEDS - PARANÁ denominado “A Vigilância socioassistencial nos municípios do Paraná Censo SUAS 2012 e 2013 PMAS 2014-2017” apresentado pela SEDS em julho de 2015 realizamos a primeira aproximação para compreender a implantação da VS no PR.

Realizamos a partir deste estudo uma análise nas páginas da internet dos municípios paranaenses que afirmaram estar com a VS implantada formalmente no órgão gestor. Desta forma foi possível constatar a presença de implantação da VS pautados nos referenciais legais e normativos publicados pelo MDS na regional do ER de Cascavel.

O município de Cascavel, é o que apresenta a maioria dos elementos entendidos como estruturante da VS. Assim, selecionamos a regional de Cascavel-PR, analisando os resultados nos municípios da regional e a sede da SEDS.

Essa dissertação tem como objetivo geral analisar o processo de implantação da VS na regional de Cascavel-PR e como objetivos específicos: Caracterizar a proteção social, sua formação histórica e a contemporaneidade regida pelos preceitos neoliberais; compreender a constituição e operacionalização da VS, seus eixos estruturantes e instrumentos; analisar como está implantada a VS na regional de Cascavel, observando seus componentes e a influência no planejamento da política municipal.

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.cib.pr.gov.br/arquivos/File/CIBPR/resolucoes/Pacto\\_aprimoramento26102011.pdf](http://www.cib.pr.gov.br/arquivos/File/CIBPR/resolucoes/Pacto_aprimoramento26102011.pdf)

O problema de pesquisa consiste em compreender como a implantação da VS foi estruturada quais os instrumentos utilizados e como estes influenciam a gestão da PAS.

Para situarmos a VS no contexto da pesquisa iremos apresentar a estrutura, financiamento, infraestrutura, equipe e publicização nas duas instâncias de governo. Estes não se configuram como categorias analíticas pois representam as condições prévias para a VS.

As categorias de análise abaixo relacionadas foram construídas a partir da primeira coleta de dados realizada com a equipe da VS da Secretaria Municipal de Assistência social – SEASO da prefeitura de Cascavel. Esta entrevista, foi a base para a construção de um olhar analítico da VS na regional a partir das condições objetivas dadas pela realidade permitindo organizar as categorias pautadas no concreto. Subdividimos os elementos encontrados em dois grupos de categorias. Assim, configuram-se como eixos analíticos desta pesquisa:

A **primeira categoria** de análise trata-se dos eixos estruturantes da VS, sendo a: o território e a participação popular, os eixos de sustentação da VS.

Na **segunda categoria** analisaremos os instrumentos de gestão que proporcionam a materialidade a VS, isto é: Sistemas de informações, monitoramento e avaliação, diagnóstico e planejamento.

As metodologias utilizadas basearam-se em pesquisa documental quanto aos procedimentos e quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa exploratória de campo que se configurou nas entrevistas, sendo assim distribuídas:

No primeiro capítulo/momento da dissertação utilizamos a revisão bibliográfica para a construção da temática a partir dos autores que se relacionam com o assunto. Utilizamos referências como Potyara Pereira, Camila Potyara Pereira, Maria Lucia Werneck Vianna, Carmelita Yazbeck, Aldaíza Sposati, Maria Mestriner, Vera Telles, entre outros. Resgatamos a história da proteção social no Brasil, constituímos um olhar a partir das suas definições teóricas, chegando ao atual panorama de proteção social ofertada no estado sob os preceitos do ajuste neoliberal de recuo dos direitos sociais.

No segundo momento, usamos a pesquisa documental, baseada nas regulações, documentos, manuais de orientações técnicas e cadernos de capacitações, discutindo o modelo de VS para os entes da federação.

Em relação a metodologia de pesquisa e análise documental, é possível afirmar que

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, Pág. 32).

A pesquisa documental abordou as legislações da PAS, com ênfase na NOB 2012, o Caderno do CAPACITASUAS nº03 (edição 2013), constituindo uma reflexão de um modelo de VS a ser debatido no campo socioassistencial.

Para coleta dos dados utilizamos técnica de pesquisa de campo, exploratória com a realização de visita “in loco” junto a equipe técnica da VS responsável da Secretaria de Assistência Social - SEASO - e entrevista virtual com a equipe da SEDS-ER Cascavel, mediante aplicação de entrevista semiestruturada permitindo a flexibilidade do relato.

A pesquisa de natureza qualitativa de caráter exploratória define-se por

Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007).

Realizamos também coleta de informações através das páginas da internet da Secretaria nacional de Gestão da Informação ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social MDS/SAGI, nas páginas da internet das prefeituras municipais elencadas, na Secretaria da Família e Desenvolvimento social - SEDS, entre outros, amparada na lei da informação de 12.527/2011, em seu Artigo 3º que afirma que:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Desta forma há uma regulação em relação obrigatoriedade da publicização das informações em âmbito local. Portanto, partimos do pressuposto que as informações estão dispostas conforme a lei.

No contexto de crise, das reformas trabalhistas, previdenciária e no congelamento dos repasses da União aos municípios por 20 anos, tudo isso nos remete ao espaço e importância

da VS na consolidação da PAS. Introduzida, como mencionada anteriormente, pelo SUAS como função da PAS, de reconhecimento dos territórios, das demandas, coberturas, das proteções e das desproteções afiançadas, representa a possibilidade de avanço de reconhecimento do papel do Estado enquanto provedor da proteção social.

Os resultados desta pesquisa estão expressos em três capítulos:

No primeiro capítulo: “*A proteção social na assistência social, perspectiva histórica e desafios atuais*”. Revisamos a perspectiva histórica da formação da proteção social no Brasil, suas definições teóricas e o atual quadro de precarização da prestação de serviços de proteção social na sociedade capitalista de produção.

No segundo Capítulo “*A Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social*”, abordamos a função da VS em seu referencial legal e metodológico, discorrendo sobre o instrumental para a sua efetivação. Analisamos cada um dos instrumentos de gestão, como estão estruturados e finalidade na VS, a saber: os sistemas de informação, monitoramento, avaliação, diagnóstico socioterritorial e planejamento.

No terceiro capítulo “*A Vigilância Socioassistencial na regional de Cascavel- o chão das coisas*” apresentamos o resultado da pesquisa amostral com uma breve caracterização do Estado e dos municípios da regional de Cascavel que afirmaram ter implantado a VS no órgão gestor, apresentamos a coleta de dados realizadas na pesquisa e também a análise dos elementos de gestão em uso corrente nos municípios.

E por fim, apresentamos as considerações finais, sem a presunção de esgotar a discussão sobre a temática, mas no intuito de problematizar a compreensão da função da VS no SUAS, estabelecendo um diálogo entre o modelo ideal e o real.

## **2 PROTEÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL, PERSPECTIVA HISTÓRICA E DESAFIOS ATUAIS.**

Neste capítulo apresentamos a proteção social enquanto função da política de assistência social, sua formação histórica e os desafios da atualidade.

Ao longo da história, a proteção social no Brasil foi sendo construída a partir da prestação de serviços com apoio das entidades filantrópicas, algumas de caráter religioso, pautada na segregação, na seletividade, de viés focalizado e segmentado. Nestes tipos de serviços para ser elegível à inclusão era necessário comprovar a exclusão social a que estava submetido, recorrendo a atestados de pobreza e comprovação da necessidade.

Com a Constituição de 1988 a instituição dos direitos sociais, a assistência social foi estabelecida como direito do cidadão e dever do Estado, de gestão descentralizada, participativa e com controle social pressupondo assegurar proteção social que a quem dela necessitar.

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS foi estabelecida a partir de três funções: a proteção social, a Vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Para operacionalizar sua ação, manteve a lógica de segmentação por tipo de serviços, estratificando o público a ser atendido por nível de proteção em detrimento dos territórios onde habitam, efetivando assim, uma política fragmentada nos sujeitos e não na proteção social territorializada.

Para discorrer nesta temática dividimos este capítulo em três momentos. O primeiro trata da trajetória histórica da proteção social no país, desde o surgimento das primeiras iniciativas até as marcas atuais, considerando as nuances dos acontecimentos mundiais e as influências da história na formação desta função da política. Assim ela se apresentou, focada nos mais pobres e deixava os aptos ao trabalho à mercê do mercado. Historicamente ela foi marcada pela construção de uma rede de serviços de proteção social governamental e não governamental, tutelada na caridade, na benemerência e meritocracia.

Para o segundo momento, analisamos as teorias e ideologias de compreensão da proteção social. O eixo central da proteção social deixa de ser a satisfação das necessidades humanas e passa a ser o atendimento emergencial das desigualdades sociais, exclusão e apartação. A proteção social se mescla entre atender os pobres e enfrentar as contradições que geram a pobreza. Esta contradição se materializa nas formas de prestação da proteção social

que são excludentes, patrimonialista, segregadoras, opressivas, conservadoras, tais como o *workfare*, sistemas de condicionalidades de contrapartida para o recebimento dos benefícios.

Para o terceiro momento, uma reavaliação do marco teórico e político da proteção social na contemporaneidade, como os conflitos do capitalismo influenciam na precarização da proteção social. Retrocedemos nos avanços e nas conquistas. Esta política ainda estava em processo de estruturação e consolidação, quando a grande onda neoliberal tomou o Estado aprisionando seu ideário incipiente de justiça social.

## 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Para Oliveira (2003 Pág. 04) apud Vieira (1997) as políticas sociais no Brasil podem ser divididas em três períodos: durante o período de 1930 aos anos 60, as políticas podem ser denominadas de “controle de política”. No período de 1964 a 1988 o autor denomina as políticas sociais como “política de controle”. E o terceiro período, marcado pela conquista legal dos direitos sociais, mas ameaçados pelo conjunto de medidas antissocial e a subordinação ao capital internacional dos governos deste período, ele denomina de “política social sem direitos sociais”.

Segundo Caio Prado Júnior (1981), o Estado brasileiro teve uma formação contraditória, oscilando entre a condição de colônia de extração e nação. O país foi formado para “oferecer insumos, gêneros tropicais ao comércio da metrópole” (Pág. 184), sempre vivenciou crises e os reflexos das crises internacionais, comprometendo o desenvolvimento e reforçando seu papel de provedor.

A pobreza se agravava desde o Brasil colônia. O êxodo rural, a ausência de qualificação para o trabalho e precariedade das ofertas, enfatiza Mestriner (2001) levou o Estado neste período a “criar mecanismos para mediar a relação entre a massa emergente e o Estado governo” (Pág. 68).

No período da primeira república, de 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930 o “Estado não intervinha” (Mestriner 2001, Pág. 67). As ações da área da assistência social eram desenvolvidas pela igreja católica e não se relacionava o enfrentamento das expressões da questão social como uma função pública.

No **primeiro período das políticas sociais** no Brasil denominado de “controle de política”, que se inicia com o governo Vargas (1930), os direitos sociais nascem ligados ao mundo do trabalho, isto é, a previdência social e regularização das leis trabalhistas. Aos mais pobres e excluídos do mercado de trabalho era destinado a caridade e a filantropia. Elas foram instituídas na esfera governamental, não como política pública, como ações residuais, fragmentadas aos mais pobres, negando os mínimos a quem dele necessitasse.

Com a revolução de 1930 o Estado passa a ter uma função de intermediação nas políticas públicas, promovendo uma mediação entre a oligarquia e as novas tendências mundiais. A burocracia instalada, centralizada no Estado, cria serviços e instrumentos de controle e coerção.

O Estado inicia a discussão da responsabilidade sobre as ações da educação, e de nenhuma outra. Para o liberalismo, que pautava a política da época,

não permitia, por parte do Estado, uma intervenção direta nos problemas, ou um comportamento de proteção social que amenizasse a situação, mas apenas mecanismos de censura. Proteger-se era questão do próprio indivíduo (Mestiner 2001, Pág. 69).

Para a assistência social, o governo Vargas “ênfatisa a política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico” (Mestiner 2001, Pág. 71), garantindo o financiamento do Estado através das subvenções sociais, o princípio da subsidiariedade em parceria com a rede privada de filantropia desobrigava o Estado a atuar diretamente na questão social. No marco liberal não há o reconhecimento da proteção fora do mundo do trabalho.

Desta forma para os não trabalhadores restava a caridade sob o comando da primeira dama, Darcy Vargas institucionalizado na LBA (Legião Brasileira de Assistência), criada em agosto de 1942. De acordo com Mestriner (2001) esta fundação já se vinculava com o “primeiro damismo, figura até hoje presente no cenário desta política” (Pág. 71)

A partir 1930, no governo de Getúlio Vargas, os trabalhadores são reconhecidos como portadores de direitos sociais, instituindo-se as primeiras políticas protetivas no Brasil, com o ideário da construção do Estado Nação desta forma, os direitos surgiram atrelados ao trabalhado(r).

Destaca-se a criação do ministério do trabalho, da carteira de trabalho, do salário mínimo, carga horária de trabalho de 8 horas, férias remuneradas, regulação do trabalho infantil e da mulher. Em 1943 é promulgada a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), que passa a

regular as relações trabalhistas. Após a criação desta lei, o Estado cria condições de regular a relação entre trabalhadores e empregadores, permitindo reclamar os direitos sociais regulados pela lei. Desta forma, atende-se as reivindicações dos trabalhadores e para os outros (os não trabalhadores), a repressão continua a ser a resposta.

Desta forma o trabalho, afirma Mestriner (2001) ganha uma nova conotação: “antes como forma de escravidão, neste novo cenário será focado no discurso oficial como valor social”. Foi apontado pelo Estado como garantia de posição na sociedade e relacionamento com o governo. Aos trabalhadores eram designados participar da construção do futuro do Brasil, “serão chamados a participar da emancipação econômica e dos destinos do país”. Para aqueles fora do mercado de trabalho, “o não trabalhador, será estigmatizado e colocado como pária do sistema, como o não cidadão” (Pág. 75).

No período de 46 a 64, focado no populismo, sendo a primeira vez que o Estado assume alguns reflexos da questão social ao ampliar o sistema “S” (SENAC, SESC e SESI) que passa a desenvolver programas e projetos locais. Estimula a rede filantrópica ao isentar os tributos das entidades de assistência social (Constituição de 1946). Atribui-se ao desenvolvimento econômico a solução dos problemas sociais, forjando a lógica de solução da pobreza através do trabalho.

**O segundo período das políticas sociais** denominado de “política de controle” acontece no governo militar de 1964 a 1985, onde os direitos civis e políticos foram cassados, a assistência social passa a ser tratada como “promoção social” (Mestriner, 2001 Pág.169). Para autora, a política social direciona-se para o exército industrial de reserva” (pág. 196), ampliando os órgãos de atenção e burocratizando as ações nos diferentes níveis da federação. Os burocratas, afirma a autora, criam sistemas de seleção, ampliando o sistema de exclusão. A assistência deixa o âmbito exclusivo da filantropia e passa a compor as ações do Estado.

No final do governo militar a pobreza atinge condições insuportáveis, desvelando os movimentos sociais. Para Mestriner (2001), é neste período que surge o debate sobre os direitos humanos e a reivindicação de políticas inclusivas garantindo atendimento para os desempregados e para os sem condições de trabalho (Pág. 180).

A ditadura termina e a possibilidade de construção de um modelo democrático dando espaço para a Assembleia Constituinte. Os direitos sociais passam a fazer parte da agenda pública.

Com o fim do governo militar e todo o controle sobre a informação, a desigualdade social é mostrada evidenciando a questão social brasileira.

A proposta constitucional normatizada propunha uma estratégia universal, um resgate dos direitos não usufruídos desde sempre na sociedade brasileira. Desta forma, Pereira (2011 Págs. 104-105) comenta que “a estratégia do Estado constitui em optar não pelo isolamento dos pobres e das pessoas consideradas improdutivas, mas pela sua “reintegração” ao processo produtivo”.

Ao assumir a responsabilidade sobre as respostas, ainda que parciais, da pobreza, o Estado assume-a como resultado das relações do sistema capitalista. Pereira (2011, Pág. 106) enfatiza “significa admitir a existência de desequilíbrios intrínsecos ao sistema e contradizer a própria teoria”.

**O terceiro período das políticas sociais**, denominado “política social sem direitos sociais” é marcado pela promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro passa a assumir a responsabilidade pela assistência social enquanto política pública universal, independente do vínculo com o mercado de trabalho, mas diante da ofensiva neoliberal (desregulamentação do mercado, privatizações, subtração de direitos, reforma previdenciária) o estado vem apresentando dificuldades em efetivar os direitos sociais.

A constituição cidadã, garantiu direitos, acesso universal através das políticas públicas, criando-se um marco legal para o Estado social no Brasil. Este seria o mais próximo que chegaríamos ao Estado de bem-estar social, padronizado no modelo Keynesiano. Na Europa este modelo já apresentava seu esgotamento de políticas de caráter mais universal e redistributivo.

Os anos 90 do Séc. XX foram marcados por dois movimentos, um amplo movimento de organização popular, seguido de uma grande crise econômica e consequente adoção do receituário neoliberal<sup>6</sup>. Neste cenário descrito, o Estado Social preconizado na lei, já nasce ameaçado pelos ideários neoliberais, com a reforma do Estado e foco nos ajustes econômicos

---

<sup>6</sup> Abordarei a temática com mais profundidade no terceiro momento deste capítulo ao tratar os impactos do neoliberalismo nas políticas sociais.

e ampliação da indústria. A sociedade civil, elencada a participar das respostas à questão social, adentra ao conjunto de ações da política social.

Na Europa, como respostas as reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida, o Estado Social acatou as reivindicações promovendo um consenso entre as classes, levando ao fortalecimento das organizações dos trabalhadores, legitimando-os e reforçando o modelo democrático. O Estado de Bem-estar social garantiu a proteção social universalizada e desmercadorizada. O modelo internacional de *Welfare State*, também conhecido como os '30 gloriosos', os anos dourados do pós-guerra, com a instituição do pleno emprego, acesso ao consumo, garantia de renda e se legitimaram com serviços de qualidade universais.

Antagonicamente, enquanto função estatal, a política social também tem um papel de legitimar hegemonia burguesa, assim destaca Pereira (2011) ela tem este papel central na manutenção da ordem e na construção ideológica de consenso. Mas especificamente, na “reprodução das relações de poder” (Pág. 160).

Concomitantemente, a ampliação e reconhecimento dos direitos sociais, os efeitos da crise internacional dos anos 80 chega ao país e como resposta, aprofundando a crise econômica, política e de direitos. Neste cenário, adota-se a orientação do banco mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional) de implantação dos princípios neoliberais como modelo de gestão do Estado.

O preceito de Estado social, promessa pactuada na constituição federal de 1988, que pautava a proteção social enquanto função pública foi dissipado pelas orientações neoliberais e pela reforma do Estado. Assim, justificada a partir da crise fiscal enfrentada pelo país, o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), afirmava-se que para sair da crise deveria adequar-se à globalização, seria necessário redefinir o papel do Estado. Resultado das crises dos anos 70, a resposta foi a adesão aos princípios neoliberais com a centralidade do papel do mercado que se tornaram hegemônicas ainda nos anos 1980.

A reforma proposta nos anos 80 com a proposição de um 'Estado Social' em contraposição ao Estado Burocrático, se deu como resposta à crise e a necessidade de ampliação da democracia nos países em desenvolvimento.

Segundo Pereira (2017, Pág.148) a reforma do estado permitiu

A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu a partir de meados dos anos 1980, foi uma resposta muito clara à necessidade de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social que o Estado passará a exercer.

Associado a eficiência e melhor aplicação dos recursos públicos, a reforma do Estado, segundo Pereira (2000) ganhou espaços associando os princípios do mercado gerencialista ao serviço público, sendo os objetivos a implantação dos preceitos neoliberais de máximo lucro para o capital, dentre eles a privatização, focando as ações do Estado na controle e repressão, prestação de serviços sociais e na gestão política dos fundos públicos. Pereira (2000, Pág. 15) enfatiza a opção pelo modelo de Estado focado nos princípios neoliberais que orientam a reforma, sendo

os princípios que orientam a visão neoliberal ou neoconservadora são compatíveis com os princípios da administração pública burocrática, enquanto conflitam com os da reforma gerencial. O neoliberalismo parte do pressuposto do egoísmo essencial dos políticos e dos administradores públicos, que apenas fariam permutas consigo mesmos entre o objetivo de enriquecerem à custa do Estado e o de se reelegerem (se forem políticos) ou de alcançarem postos mais altos na carreira (se forem administradores públicos)

No Brasil a reforma do Estado iniciou-se nos anos 80 com a implantação da agenda neoliberal sobrepondo-se a constituição cidadã que almejava implantar a proteção social não contributiva para o cenário da seguridade social.

No campo dos direitos, houve uma grande desmobilização dos movimentos sociais e são adotadas medidas contrárias a recém promulgada ‘constituição cidadã’, tais como a reforma da previdência, corte dos recursos para as políticas públicas, transferência da responsabilidade estatal para o mercado, essas medidas impactam na organização dos serviços.

A década de 90, foi considerada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) como a ‘década perdida’ devido a estagnação econômica, endividamento dos países, altas inflacionárias, sem avanços no campo dos direitos assegurados constitucionalmente, foram leis orgânicas reguladas de modo a não efetivação dos direitos sociais.

O governo FHC (1995 a 2002) implantou programas sociais de enfrentamento a pobreza focalizados e pautados nos preceitos neoliberais, dando continuidade a perspectiva filantrópica, focalizada e segmentada, tais como o Comunidade Solidária, Bolsa Escola, Vale

gás, Bolsa Alimentação, entre outros. Não efetivou a PAS<sup>7</sup> já promulgada à época, somente dando início aos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada -BPC e Programas de transferência de renda.

Foi com os governos populares democráticos (2003 a 2016) que efetivamente a PAS saiu do patamar filantrópico e passou a ser denominada política pública.

Em 2002, o Brasil ocupava a 13<sup>a</sup> posição no ranking global de economias medido pelo PIB em dólar. Chegou a ser o 6<sup>o</sup> em 2011. (Fonte: Banco Mundial e FMI).

Reflexo do momento de grande abundância que o país atravessava, é possível observar os avanços no investimento nas Políticas de Assistência Social, Educação e Cultura, Saúde, Previdência Social, Organização agrária, Saneamento Básico, Trabalho e Emprego, totalizam 15,7% em 2015, um crescimento de 3,1% do PIB em relação aos 12,6% de 2002. (Brasil, 2016)

Nas diversas políticas é possível observar ampliação com compromisso com o público atendido e não somente satisfação dos desejos de acumulação do mercado.

No desenvolvimento produtivo, acesso ao emprego, o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC) garantindo formação para acesso ao mercado de trabalho, a melhoria do salário mínimo nos patamares da inflação, melhoram o acesso ao trabalho no país.

Na habitação, o programa *Minha Casa, Minha Vida* ofertou acesso a 4.500.000 famílias a casa própria, reduzindo o déficit habitacional do país. Levou água para o sertão com o programa de *Cisternas para o Sertão*, garantiu acesso à energia elétrica como o *Programa Luz para todos*.

Na saúde, o Programa *Mais Médico*, levando médicos a regiões distantes dos grandes centros, *a saúde da família, a farmácia popular, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), o Brasil sorridente*, dando acesso a serviços odontológicos.

Na agricultura criou o *Programa Bolsa Verde* que transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas verdes, criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com aquisição de produtos dos pequenos produtores agrícolas. Implantou

---

7 Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993 - LOAS

o Bolsa Estiagem, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (*PRONAF*) destinado a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar e o grande destaque no combate a fome, a implantação 198 *Restaurantes Populares* pelo país.

Neste período foi que efetivamente se implantou a política de assistência social em todo o país, criando uma rede de 8.316 CRAS, 2560 CREAS, 230 Centros POP's e 6232 vagas em acolhimento institucional (SAGI, 2018). Esta rede representa a proteção social presente em todo o território nacional.

Outro incremento no período é no número de benefícios pago diretamente aos usuários, sendo que o BPC idoso, teve crescimento de 42% no período, para o BPC pessoa com deficiência houve um aumento de 30,46% e o programa bolsa família foi de 47%. (Brasil, 2016). Estes benefícios, representam 91% (2015) do valor total destinado a política de assistência social que tem 1,5% do PIB. Totalizando em dezembro/ 2017 4.549.478 benefícios (SAGI, 2017). Os demais 9% são investidos na rede de serviços.

Após a explanação sobre a formação histórica da proteção social no Brasil, podemos inferir que o padrão de proteção aqui ofertado é reflexo das transformações e influência do Estado e da sociedade, das opções político partidários e do padrão de desenvolvimento econômico voltado a concentração de riquezas.

## 2.2 A PROTEÇÃO SOCIAL, PRECEITOS BASICOS DA SOCIABILIDADE

Partindo deste contexto histórico é que situamos as políticas sociais neoliberais de proteção social. Para tanto discutimos a proteção social e sua tipologia.

O resgate histórico do desenvolvimento do sistema capitalista necessário para a compreensão da proteção social hoje. Ao necessitar apresentar respostas às crises econômicas e políticas, o próprio sistema foi alterando a condição protetiva do trabalhador, o principal alvo das proteções sociais até então.

Assim com a alteração das formas de organização dos trabalhadores, do processo produtivo, da chamada 'revolução tecnológica' e a gestão focada no econômico foi alterando as formas e o público para a oferta da proteção social.

Pereira (2013) realiza uma análise sobre o esgotamento dos benefícios do sistema capitalista para os trabalhadores em geral. Pereira (2013 Pág. 639) Apud Mészáros (2002):

a sociedade capitalista de hoje não mais consegue mascarar com reformas o rastro de destrutividade deixado pelo capital em sua busca incessante por valorização, o que impõe à humanidade tarefas revolucionárias.

Pereira (2013 Pág. 639) destaca a necessidade de uma mudança de sistema econômico afirmando que da forma como o capitalismo se desenvolve nos levará a “barbárie” (Apud Mészáros 2002).

Assim, como garantidora de condições mínimas de sobrevivência e na forma de solidariedade coletiva, a proteção social sofre inúmeras desqualificações, sofrendo dois processos. Se for garantidora de proteção aos que vivem fora do mercado de trabalho ela é “malvista” e se for vinculada ao processo de trabalho, de forma mercantilizada ela “bem vista e merecedora de credibilidade e prestígio social” (Pereira, 2013 Pág. 643)

Para Telles (1999, Pág. 12), a forma como o sistema capitalista interpreta a pobreza tem relação direta com a concepção do modelo de proteção social,

Além de institucionalizar a dualização entre trabalhadores integrados nos circuitos modernos da economia e os “pobres” assistidos por programas sociais, esse é um modelo de proteção social que parece cristalizar a concepção hoje corrente de que pobreza é um dado inevitável, que nada existe a ser feito além da gestão da miséria para minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo.

A autora enfatiza que a pobreza está naturalizada na sociedade, vista como parte da paisagem, omitindo a responsabilidade do estado no enfrentamento das desigualdades sociais no acesso a riquezas patrocinado pelo sistema capitalista.

A proteção social pode ainda ser confundida com controle dos pobres a fim de garantir a ordem social, sendo útil ao sistema capitalista, mantendo os trabalhadores de baixos salários no processo produtivo, regular a vida dos desempregados, qualificar os desempregados para o trabalho, entre outros.

Considerando o trabalho como um direito humano que pressupõe desenvolver as potencialidades e criatividade, Pereira (2013, Pág. 648) afirma que o “trabalho assalariado é incompatível com a linguagem dos direitos humanos” onde é vinculado a exploração da força de trabalho pelos capitalistas. A defesa de direitos sociais se estabelece para além do trabalho, caracteriza-se como direito aos mínimos sociais.

Conforme Aldaíza Sposati (1997, Pág. 10),

...a noção de mínimos sociais não é antagônica ao suposto neoliberal da seletividade e focalismo. Mas é sem dúvida alguma ao princípio liberal que entende o enfrentamento dos riscos (sociais e econômicos) como de responsabilidade individual e não social (...). Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir *o padrão societário de civilidade* [grifo da autora]. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo.

Sposati (2009, Pág. 33) nos lembra da necessidade de se tratar as necessidades humanas de forma interdisciplinar com leituras para além da renda e outras vulnerabilidades.

Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas.

Para Pereira (2011) as “necessidades humanas” extrapolam os “mínimos sociais” e se configuram de forma diferenciada de pessoa para pessoa, ou seja, não há uniformidade de satisfação. Devendo ser considerado vários indicadores para definição dos mínimos sociais.

Pereira (2011, Pág. 75) Apud Doyal e Gough (1991) e, que tratam dos satisfadores universais, destacando “bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas”, que de uma forma ou de outra são utilizadas para as satisfações das necessidades “que em qualquer parte contribuem para a melhoria da saúde física e da autonomia dos seres humanos, sejam eles quem forem”. Quando confrontados com as especificidades locais, caracterizam-se como “necessidades intermediárias”, aquelas que se aplicam a todas as pessoas, tais como: alimentação e água potável, habitação adequada, ambiente saudável, cuidados em saúde, proteção à infância, relações primárias significativas, segurança física, segurança econômica, educação apropriada e segurança no planejamento familiar. (Pereira 2011, Pág. 76)

Estes indicadores representam os parâmetros de civilidade dos quais ninguém deveria ser privado. Desta forma, a proteção social deveria garantir que universalmente todos tivessem acesso a esses bens e serviços.

Pereira (2016, Pág. 38) discorre sobre a tipologia da proteção social, assim, dentre os modelos de análise destacam-se.

Entre elas encontram-se o trabalho pioneiro de Wilensky e Lebeaux (1965), restrito à análise da proteção social estadunidense, que é dividida em *residual* e *institucional*; o modelo desenvolvido por Titmuss (1968; 1981), ampliado para os Estados de Bem-Estar Social europeus, e que separa a proteção em três tipos: *residual*, *institucional* e *industrial* (*industrial achievement-performance*); a classificação dos regimes *socialdemocrata*, *conservador* e *liberal* de Esping-Andersen (1990) inspirado em

Titmuss; e a categorização efetuada por Leibfried (1992) que inclui os três tipos de bem-estar.

No Brasil, em relação a concepção legal da proteção social estabelecida como dever do Estado e ao cidadão como um direito a política de assistência social se aproxima da *matriz social democrata*. Mas no cotidiano desta política, sob os preceitos neoliberais ela se aproxima mais da *matriz residual*, por se caracterizar com “um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres” (Pereira, 2016 Pág. 77). Deslocado da noção de direitos, a matriz residual é mais comum em

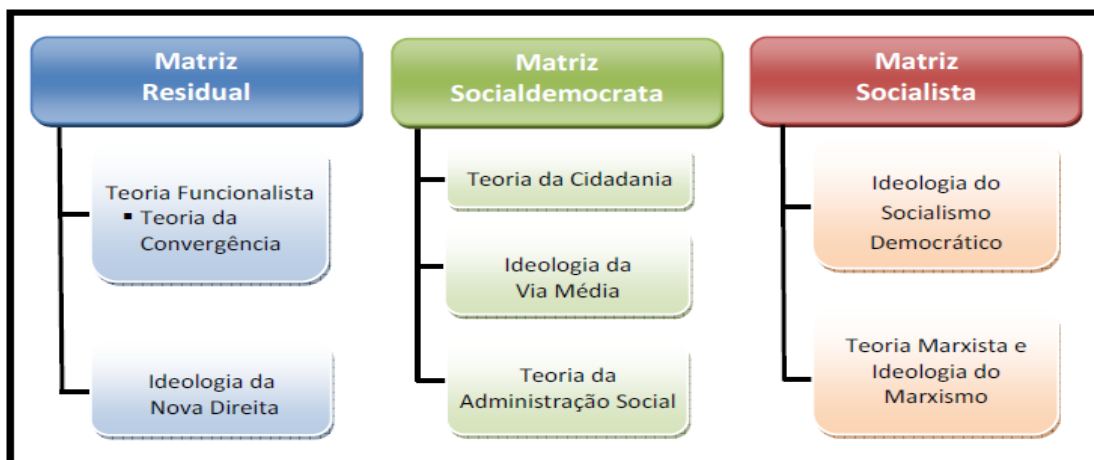
Países estes que, como não poderia deixar de ser, constituem os principais *locus* de reprodução da ideologia burguesa e de rejeição a toda e qualquer medida pública de restrição à liberdade do mercado e ao direito individual de propriedade privada; e, ainda, onde o atendimento das necessidades de lucro incessante do capital tornou-se imperativo meritório, que destrói qualquer veleidade de satisfação de necessidades humanas como questão de direito socialmente legitimado.

Por seu aspecto conservador, deturpa a construção do direito coletivamente construído, passando a fortalecer as relações de mercado. Afinal, esta matriz está presente em todo o mundo. Para Pereira (2016, Pág.78)

A legitimidade ampliada concedida ao Funcionalismo e à Nova Direita só pôde ser conquistada pelo uso generalizado da manipulação, da mistificação, do logro, do fetiche, que distorcem a realidade capitalista, ocultam sua essência, mascaram seu *modus operandi* e transformam, na aparência, crimes, brutalidades e explorações em banalidade

Por ser tratar a matriz residual a que mais se aproxima da barbárie e por entender que a matriz que mais define o modelo brasileiro discorreremos sobre a matriz da socialdemocracia, que reconhece os personagens (estado, mercado e família), presentes no cotidiano da prestação de serviços da PAS. Na figura ( *Figura 2-Matrizes teóricas de Proteção Social*), é possível conhecer as outras matrizes que tratam da proteção social. Não iremos abordar cada uma das matrizes, somente a que referencia o modelo pactuado de proteção social.

**Figura 2-Matrizes teóricas de Proteção Social**



Fonte: Pereira, 2016.

Segundo Pereira (2016, Págs. 47-48) cada uma destas matrizes se vincula com uma teoria e uma ideologia que perpassa a discussão da desigualdade social, sendo que a matriz residual “engloba a teoria funcionalista”, a matriz socialdemocrata “engloba a teoria da cidadania” e a matriz socialista ‘engloba a Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria e a Ideologia Marxista”. Conforme a orientação política e visão de mundo as políticas públicas são definidas a partir destas matrizes.

A matriz da socialdemocracia está inscrita nos preceitos legais da PAS. Assim, para analisar a proteção social na sociedade capitalista sob os preceitos neoliberais, adequados ao momento presente, recorreremos ao modelo de Esping Andersen (1991), quando trata das tipologias do “Estado de Bem-Estar Social”. Compreender as formas de organização dos modelos e as suas prioridades nos remete a compreensão da formulação da proteção social vinculada a um regime de Estado, o papel atribuído a família e de regulação de mercado.

Para o autor há três tipos de proteção social, sendo eles mediados pelo mercado, pela família e pelo Estado.

O primeiro é o *liberal*, pautado no mercado, papel mínimo do Estado e a responsabilidade de enfrentamento das desproteções atribuído as próprias famílias. Ele é residual, ou seja, atende a um padrão mínimo de proteção social, voltado aos comprovadamente e extremamente pobres, sai da esfera do direito e se caracteriza pela negação do Estado em assumir a responsabilidade pelas respostas à questão social, desta forma, estimula o mercado e

a filantropia. Neste modelo a solidariedade é de responsabilidade do indivíduo, sendo ele responsável por buscar no mercado as respostas as suas necessidades.

O segundo modelo de Esping (1991) é o *conservador, corporativista*, tem como eixo a obsessão pelo mercado. Os direitos são relacionados a determinados status e classes sociais. Centralidade da responsabilidade da família na proteção social de seus membros. Tal como no modelo liberal, este também é residual e seleciona os riscos inaceitáveis para atenção estatal, deixando para o mercado e para as famílias os riscos aceitáveis. Neste modelo há forte proteção ao trabalho, enquanto formação de mão de obra e garantia de acesso a bens e serviços via mercado. O Estado atua de forma subsidiária para o financiamento da prestação de serviços vinculado à filantropia. A solidariedade se dá na família e na comunidade, estímulo ao modelo tradicional familiar, com poucos ou nulos serviços que contribuam para emancipação da mulher e sua inserção no mercado de trabalho. A participação do mercado é a essência da resposta a proteção social.

No texto constitucional a “sociedade” é chamada a partilhar desta função na construção de uma solidariedade artificial, uma vez que ela só acontece mediante subsídios estatais para estes fins. A participação da rede filantrópica nos remete ao modelo *liberal* que entrega ao mercado os possíveis consumidores de bens e serviços. Ao atribuir a família a responsabilidade pela gestão das vulnerabilidades e riscos se aproxima do modelo *conservador*

No terceiro modelo, o *social democrata*, o Estado tem papel central na proteção social, enquanto o mercado e a família têm papel residual. Ele representa o compromisso com a igualdade de direitos e acessos, se dá de forma universal, apresenta cobertura global de riscos. Na perspectiva de igualar o padrão dos serviços, neste modelo, a oferta se pauta no padrão de qualidade do consumo das classes medias nivelando para além das necessidades vitais ou para além dos riscos, garantindo acesso igualitário aos serviços.

No modelo *social democrata*, os direitos estão pautados na cidadania e não no vínculo com o mercado de trabalho, ou seja, todos poderiam usufruir dos mesmos direitos e subsídios. Como há uma provisão de serviços no cuidado com crianças, idosos e enfermos, há a possibilidade das mulheres escolherem entre estarem no mercado de trabalho ou não, ampliando as possibilidades de igualdade de gênero. Como todos tem acesso, todos contribuem para a manutenção deste modelo, solidário, universalista e desmercadorizante, há um consenso na necessidade de minimizar os problemas e maximizar os rendimentos. Neste modelo a

solidariedade é universal, sendo o Estado responsável pela sua garantia. Há pouca ou nula participação do mercado na proteção social.

Esping (1991) ressalta que o essencial é conhecer a qualidade dos direitos, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, família e mercado. Concluimos que quanto mais o Estado atua, mais *social democrata* é o modelo de proteção social, quanto mais mercado atua, mais *liberal* e quanto mais família mais *conservador*.

O modelo de proteção social afiançado pelo estado brasileiro já nasceu no cenário de crise. A responsabilização individual pelas respostas às situações de desproteção social<sup>8</sup> é o modo operante do liberalismo.

Dentro deste modelo protetivo, a quem esta proteção social se destina? Para a Política Nacional (PNAS 2004) define os usuários da PAS como os

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (Pág. 33)

Totalmente estéril o conceito, não estabelece nenhuma vinculação da pessoa ou família em situação de pobreza e o entorno onde estabelece suas relações. Assim recorremos a Yazbek (2010) que também caracteriza os usuários da assistência social a partir da condição de

Submersos numa ordem social que os desqualifica, marcados por clichês: “inadaptados”, “marginais”, “problematizados”, portadores de altos riscos e vulnerabilidades, os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira. Fazem parte dessa história, a tradição oligárquica e autoritária de uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias, caracterizada por sempre insuficientes recursos e serviços voltados para atender às necessidades dos segmentos das classes subalternas. (Págs. 153-154).

A autora afirma que “dominação e a subalternidade fazem parte da pobreza” (Yazbek 2010, Pág. 293). Sobreviventes de todas as formas de violência, todos fazem parte de um jogo de dominação, onde o que está sendo disputado é o controle sobre as vidas daqueles que estão

---

<sup>8</sup> Aqui compreendida como a ausência de oferta de políticas de proteção social.

em demasia na sociedade, os “descartes da mão de obra” (Yazbek 2010, Pág. 293). Outro destaque nesta caracterização dos usuários é a influência histórica da sociedade caracterizada como ‘oligárquica’ e ‘autoritária’, casa grande sempre definindo que o lugar do pobre na sociedade, nas modernas senzalas.

Compreendemos os usuários da política a partir das colocações de Yazbek, como um cidadão subalternizado ao sistema capitalista, estigmatizado e colocado a própria sorte nos territórios desprotegidos. Esse cidadão, sujeito detentor de direitos, muito além de usuário dos serviços, benefícios, programas e projetos da PAS, demanda garantia de vida dentro dos padrões de civilidade, demanda oportunidades, conhecimento, participação comunitária e social.

Muito embora os preceitos constitucionais os reconheçam como portadores de direitos socioassistenciais, o Estado (sob os preceitos neoliberais, conservador, punitivo e seletivo) representa uma ameaça a essa compreensão. Destituindo a lógica dos direitos legalmente instituídos, em favorecimento do mercado patrocina o desmonte da proteção social, mantendo a subalternização dos usuários da política de assistência social à lógica do mercado.

As relações de proteção vêm sendo ameaçadas desde sempre no Brasil, mas especificamente, a partir da crise dos anos 80 e da adoção do modelo neoliberal elas entraram em um outro patamar, a seguir iremos discutir os impactos desse modelo na proteção social.

### 2.3 A CONTRAMÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

A partir das mudanças decorrentes da crise do capital dos anos 80, muitas conquistas mundiais do Estado de Bem-Estar Social foram colocadas em questão. A necessidade de reduzir os custos do estado e desemprego em massa, colocou o pacto keynesiano (pleno emprego, amplo consumo e serviços públicos de qualidade) na berlinda, abrindo espaço para o modelo neoliberal, centrado no mercado. Soma-se a isso a queda do muro de Berlim, findando a ameaça do comunismo. As condições para o retorno do velho liberalismo ultraconservador e focado na economia estavam dadas. Para Pereira (2010, Pág. 05)

Como resultado da prevalência das teses neoliberais surgiu um novo modelo econômico, o monetarista, que substituiu o keynesianismo. Em decorrência, a partir dos anos 1980, o neoliberalismo se firmou como um novo paradigma e recuperou os velhos dogmas do liberalismo clássico, procurando fazer uma verdadeira revolução na economia e nas relações entre capital-trabalho.

As principais crenças neoliberais em relação a política governamental podem ser destacadas como:

a) De que há uma mão invisível, ou um sistema natural, que rege a vida em sociedade e a conduz na direção da ordem e da justiça, sem precisar de ingerência do Estado. Mas, para isso os indivíduos devem ter a maior liberdade possível para buscar o seu bem-estar num mercado que também deverá ser livre para criar e colocar à disposição dos indivíduos maiores recursos; b) De que a desigualdade social é um resultado inevitável (e tolerável) da liberdade social e da iniciativa pessoal, constituindo-se, inclusive, em peça fundamental para distribuição eficiente de recursos porque proporciona incentivos necessários para obtê-la; c) De que a figura do empresário constitui o elemento essencial do processo econômico, na medida em que a sua função de assumir riscos e tomar iniciativas constitui o ponto de partida da ação do mercado e, conseqüentemente, da inovação, do empreendimento e do progresso; d) De que a interferência das instituições sobre a ação individual só faz fomentar o conflito de classes e reduzir os efeitos positivos das iniciativas individuais para o bem-estar geral. (Pereira 2010, Pág. 5)

No cenário mundial o ideário neoliberal de centralidade do mercado focado no lucro, de acordo com Pereira (2010, pág. 6) passou a privilegiar: “liberalização e flexibilização do mercado” quem regula o mercado é o próprio mercado, sem a interferência do estado nesta relação. A “redistribuição de renda em favor do lucro”, sendo que o estado está sempre prestes a financiar e fazer acordos com os bancos, empresários tem suas dívidas perdoadas, entre outros. A “desoneração do governo com o a proteção social” com a entrega para o mercado e para a filantropia subsidiada, eliminação de serviços, degradação da qualidade dos serviços, baixa oferta, entre outros. A “adoção de medidas monetárias” em favor do capital, controle de preços e garantia de lucros. A “Redução da carga de impostos para as classes mais altas” e o aumento para as classes mais baixas. E, por último, a “flexibilização da organização do trabalho”, reduzindo direitos conquistados, substituição por sistemas mais complexos, entre outros.

O Brasil que não chegou a usufruir do modelo Keynesiano de proteção social, também sofreu os reveses da crise mundial do capital. Ao adotar um sistema focado no mercado. Para Pereira (2010, Pág. 09) os impactos dos preceitos neoliberais nas políticas de proteção social se apresentam no Brasil as seguintes medidas:

a) Ação minimalista do Estado na garantia de direitos e no processo de provisão de bens e serviços; b) Predomínio das políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, em detrimento das políticas sociais universais; c) Ressurgimento das condicionalidades, ou contrapartidas compulsórias, como mecanismo de controle seletivo do acesso dos pobres a benefícios a que teriam direitos; d) Substituição do *welfare* (bem estar incondicional, baseado no *status* de cidadania) pelo *workfare* (bem estar em troca de trabalho, ou de sacrifícios, baseado no contrato ou na contabilização de prejuízos e lucros); e) Culpabilização dos pobres pela sua situação de privação, a ponto de em países, como os Estados Unidos, eles serem chamados de subclasses (*underclasses*), dada a suposição estereotipada de que possuem uma cultura inferior –

a “cultura da pobreza”. Trata-se do retorno do *darwinismo social* segundo o qual os fortes sobreviverão e os fracos perecerão; f) Substituição das análises socioeconômicas dos determinantes da pobreza por argumentos morais, que vinculam o empobrecimento de consideráveis parcelas da sociedade a comportamentos individuais desviantes; g) “Refamiliarização” (SARACENO, 1995, p. 261), ou revalorização da família como principal canal de absorção dos novos riscos sociais advindos do mau funcionamento do Estado e da ausência de vocação social do mercado.

Os serviços de proteção social, ao contrário de oportunizar seguranças, garantias, passam a ser de baixa qualidade e pouca oferta, focalizado nos mais miseráveis, são vinculados a contrapartidas em horas de trabalho, capacitações, são estigmatizados e responsabilizados pela própria situação de pobreza e ainda, são colocados nas famílias, em especial, nas mulheres a reponsabilidade de intermediar as relações familiares, as condicionalidades e outros frente aos gestores dos serviços/programas. Assim, a maior desventura desta nova forma de conduzir a proteção social é o retrocesso no reconhecimento dos direitos sociais, na igualdade de todos os cidadãos e na possível redistribuição dos bens coletivamente produzidos em sociedade.

É este modo de gestão capitalista sob a influência dos preceitos neoliberais que as políticas públicas para os mais diversos segmentos da população, trabalhadores e excluídos do mercado de trabalho se destina. O público explorado pelo sistema a fim de poder se reproduzir enquanto tal garantindo o acesso aos mínimos sociais, entendidos como aquele patamar de vida cujo o qual ninguém deveria viver abaixo.

Diante desse cenário de inspiração neoliberal no país, onde a proteção social não chegou a atingir o modelo idealizado na legislação, a construção de um sistema protetivo foi iniciada, mas muito antes ser consolidado, vem sofrendo ataques ao seu público, aos benefícios e serviços. As políticas sociais organizadas de forma setorial, respondem cada uma de uma forma parcial às expressões da questão social, respostas fragmentadas ao problema estrutural, não tem no território uma base única de referência para a proteção social.

No atual modelo de gestão das políticas públicas há o forjamento da meritocracia como solução individual à pobreza, o Estado desvaloriza o consenso adquirido na constituição federal sob o direito à quem necessita das políticas públicas.

As medidas postas em prática são reducionistas, voltadas primordialmente para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas à miséria e à pobreza absoluta, que não impactam de forma significativa os níveis de desigualdade social persistentes em nosso país. (Raichelis 2013 pág. 618)

A meritocracia enquanto modelo de proteção social desconsidera os direitos e os determinantes estruturais da pobreza, afiança na capacidade individual, ambição e esforço a

capacidade de superação da condição de pobreza. Desta forma, usa exemplos múltiplos focando na moralidade da pobreza, atribuindo a condição social a um desvio de caráter. As desigualdades são vistas então como um problema individual e não de justiça social.

Outro aspecto pautado nos preceitos neoliberais, a universalização como princípio fundante da política, nunca chegou a se realizar, esta política “é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os mais pobres e, por definição, focalizadas” (Vianna 1997, Pág. 06). A autora chama a atenção para a polarização entre a focalização e universalização do modelo brasileiro, apontando a naturalização do modelo da proteção ofertada, voltada aos mais pobres, que individualiza e responsabiliza cada um pela sua situação.

Para Pereira (2010, Pág. 10) a universalismo das políticas pública pode ser definido como a “provisão social voltada para um conjunto de necessitados e não para toda população que vem caracterizado como cobertura para o alívio da pobreza”. Assim a autora avalia que os serviços acabam por se corromper e chegam ao cidadão como programas emergenciais, reduzindo o atendimento às carências urgentes e desconsidera o trato da cidadania e dos direitos sociais. Em outra obra Pereira (2014, Pág. 462) afirma que a “lucratividade neoliberal, por meio da feroz competitividade, só faz aumentar o número de descartáveis”.

Essa identificação de características traz as interpelações trabalhistas e sociais e pela erosão das condições políticas que sobre a crença que ainda se tem numa cidadania ampliada, e na busca que ainda se faz de reverter a figura do pobre como não cidadão. Tarefa difícil, que esbarra na herança perversa de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade cada vez mais desigual que, mesmo com o aumento visível da pobreza, “não instaura o debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social.” (Telles 1999, Págs.18-19).

No contexto neoliberal essa focalização leva estes sujeitos a buscarem inserção no mercado de trabalho desprovidos de qualquer direito social, devendo se sujeitar as condições de máxima exploração uma vez que, neste ideário, não há outra saída para garantia de subsistência devido a característica do sistema de proteção social, que mais pune do que protege o trabalhador em benefício do grande capital.

Aos trabalhadores precários, que ficam no limite entre a PAS e o mercado, as condições necessárias para a proteção capitalista são curvar, obedecer e produzir, submeter-se

às regras do capital como garantia de proteção social e permanência nos patamares da ‘civildade’.

O papel do Estado nas políticas sociais, dentro dos preceitos da social democracia escritos na constituição, tinha como princípios a ‘universalidade<sup>9</sup> dos benefícios’ e serviços a ‘integração das políticas’ e ‘eliminação da necessidade (pobreza).

Papel robusto do Estado como produtor de bens e serviços para todos e aos quais todos têm direito– sistemas de saúde públicos universais, por exemplo, ou de educação, e, também, fortes investimentos públicos para que todos possam gozar de benefícios como saneamento, moradia, transporte, etc – do que resulta, ou se espera que resulte, uma maior igualdade substantiva. (Vianna, 1997 Pág. 6).

Na configuração do Estado brasileiro, a ausência de políticas públicas de garantia de direitos universais, as instituições filantrópicas assumiram a atenção a este público, modelo similar ao realizado pelas paróquias no período que vigorava a lei dos pobres (criada em 1601 pela Rainha Elizabeth), focalizadas nos extremamente pobres.

Historicamente, segundo Telles (1999), o Estado brasileiro sempre foi voltado ao mercado e à garantia dos privilégios das classes dominantes a fim de garantir a máxima exploração do capital.

Um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social, pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social. (Telles 1999, Pág. 24).

Na legislação afirma-se que “a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (NOB, 2004). Na regulação da política, a universalização aparece como um princípio fundamental ao lado da responsabilidade estatal. Pereira aborda o papel do Estado na regulação das políticas sociais no capital mundial, voltado a satisfação das necessidades do mercado e não dos trabalhadores.

Desde então, sob o signo de uma nova ética capitalista de regulação social, que condena a proteção pública como direito devido pelo Estado, as políticas sociais enredaram-se na engrenagem da competitividade capitalista mundial, que têm como linha mestra as regras antissociais do mercado (PEREIRA 2012, Pág. 731).

---

<sup>9</sup> Condição que abrande indiscriminadamente a todos os indivíduos. (CF 88)

Assim segundo Netto (1992) o Estado se configura como “mínimo para o social e máximo para o capital”. O atual governo federal (2016 – 2018) vem garantindo este modelo, efetivando reformas políticas de grande impacto social orientado para o mercado imperialista capitalista, com reformas que colocam em risco as então ‘garantias de cidadania’ e desmonte dos direitos efetivados.

De acordo com o estudo do IPEA (2017), se aprovadas as reformas, o contingente da PAS deverá crescer significativamente. As reformas não foram discutidas com a população, sindicatos ou partidos de oposição.

Em dezembro de 2016, através da Proposta de Emenda constitucional - PEC 95/2016, o governo federal aprovou e promulgou o congelamento dos gastos federais por 20 anos, sendo o reajuste apenas a inflação do ano anterior apoiada no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Como as despesas da atualidade ano 2017, ano I da PEC, já não representam as necessidades da população brasileiras, imaginamos que o congelamento impõe sérios limites ao financiamento das políticas públicas afetando consideravelmente a qualidade de vida da população.

Em contrapartida a esse congelamento é perceptível a necessidade de ampliação dos serviços e benefícios da PAS apontada nos planos decenais municipais estaduais e federal para o período de 2016 a 2026, considerando o aumento progressivo da pobreza e a necessidade de manutenção dos patamares civilizatórios, evitando o adensamento da barbárie.

Além do desmonte do modelo de proteção social particularmente precário provido pela “reforma” da seguridade social brasileira, o “governo” ainda tramita as reformas trabalhistas e previdenciárias. Se aprovadas estas reformas, o impacto na vida dos sujeitos será devastador, se tornando impossível do Estado atendê-los nas políticas compensatórias.

A reforma da seguridade social apresentada na PEC 287/2016 foi retirada de pauta em fevereiro de 2018 devida a ausência de votos.

Segundo estudo do IPEA, 2017, caso a reforma fosse aprovada, entre 35 a 40% dos trabalhadores urbanos não terão condições de cumprir as regras do novo acordo, 47,3% das mulheres não vão alcançar os anos de contribuição. Para os homens, esse percentual será de 30%, atingidos pelo trabalho precário e pela rotatividade. Os trabalhadores menos escolarizados, moradores dos bairros periféricos, negros, ficarão sem cobertura previdenciária, migrando para a proteção ofertada na PAS.

Mostafa (2017)<sup>10</sup>, economista do IPEA, analisando os impactos da reforma previdenciária afirma que

as mulheres trabalham, em média, oito horas por semana a mais que os homens. No final da vida laboral, quando elas se aposentam após 22 anos de contribuição, em média, elas terão trabalhado 5,4 anos a mais que os homens. (Pág. 01)

A reforma da previdenciária seria mais injusta a com as mulheres, lembrando que atualmente as mulheres já trabalham mais que os homens (PNAD, 2016). A proposta da reforma está caminhando em direção ao agravamento das desigualdades apontadas rompendo com qualquer possibilidade de equidade entre homens e mulheres.

Já a reforma trabalhista (PL 6.787/2016) aprovada em 26 de abril de 2017 altera quase 100 pontos da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), precariza ainda mais o trabalho possibilitando a terceirização de todas as atividades do processo produtivo e minimiza direitos até então em voga. Entre os pontos mais polêmicos destaca-se a flexibilização da jornada de trabalho, o aumento da carga horária para até 12 horas diárias, o trabalho remoto em ambiente doméstico e a prevalência do acordo entre empregado e empregador sobre a lei trabalhista. Esta mudança é a prevalência do acordo individual desconsiderando o acordo coletivo de trabalho realizado pelos representantes dos trabalhadores. O ataque aos sindicatos é a não obrigatoriedade da contribuição sindical, esvaziando definitivamente o espaço de luta trabalhista.

A reforma da legislação trabalhista deixa os trabalhadores a própria sorte ao negociar individualmente com os empregadores, tornando os sindicatos dispensáveis e acaba com a proteção estabelecida pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

Com a aprovação das reformas aumenta a necessidade de proteção social ofertada pela PAS, segundo estudo de Mostafa e Theodoro (2017) apud Jacoud (2017)

cerca de 35% dos trabalhadores urbanos que se aposentaram em 2014 não se aposentariam sob a nova regra de tempo mínimo de contribuição. O percentual de exclusão previdenciária alcançaria 26,6% para os homens e 56,2% para as mulheres (44,4% caso elas viessem a trabalhar mais 5 anos, no caso de aprovada a idade mínima de 65 anos também para as mulheres, e a contribuir durante todo este período para a Previdência Social), sendo estes os trabalhadores menos escolarizados e inseridos de forma mais precária no mercado de trabalho. (Pág. 04)

---

10 Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/e-uma-reforma-da-previdencia-muito-perversa-com-as-mulheres>

Desta forma, a redução do número de pessoas acessando o sistema trabalhista e consequentemente o previdenciário haverá um aumento significativo para acessar a proteção social não contributiva para sobreviver. O BPC (Benefício de Prestação Continuada), que se aplica a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência, com renda per capita inferior a ¼ e salário-mínimo seria a forma de enfrentamento destas famílias à miséria absoluta. No Brasil este benefício atende a 4.549.478 idosos e pessoas com deficiência com renda inferior a ¼ de salário mínimo, o que representa 0,021% de proteção para este público. (MDS/SAGI-DEZ/2017)

Na nova proposta este benefício, com critérios mais restritivos para acesso, tais como a mudança no formato de família e renda familiar pautado nos critérios do CadÚnico e restrito àqueles que estiverem inscritos em suas bases de dados. Os benefícios eventuais e serviços da PAS também vem sofrendo cortes e reduções em quantidade e dificultando o acesso. O público cativo desta política, aquele que nunca teve acesso ao mercado formal de trabalho permanece a sua margem ou fora dele.

Nestas novas condições, este público não dispõe de qualificação para competir por um espaço no mercado de trabalho, segundo Menegat (2012) em entrevista ofertada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), qualificou o exército industrial de reserva como “descartáveis na configuração produtiva do novo arranjo social” (Menegat 2012, Pág. 11). Assim é a condição de vida do público da assistência social, considerada descartável, tendo seus direitos negados ao longo da história.

Os “descartáveis” de FHC (Menegat, 2012 Pág. 11) ou “refugo Humano” de Bauman (2005), passam a ser alvo da ação Estatal, não na esfera protetiva, mas sob a ótica do controle, usando as forças policiais para exclusão ou contenção, punição ou eliminação.

A tendência contemporânea das políticas sociais, segundo Wacquant (2007 Pág. 24) “é a passagem, substituição do “Estado social” para o “Estado penal” ou *warfare*<sup>11</sup>, onde a culpabilização e a criminalização dos pobres pela sua condição” e a ‘rejeição da ética da proteção Social’. Desta forma, aplicando a metodologia de “higienização social” o Brasil vem

---

11 Referência a militarização das respostas à pobreza.

adotando, nos moldes americanos, o encarceramento em massa como uma das respostas ao enfrentamento da pobreza.

A resposta à questão social tem se baseado em ações pautadas na repressão e a intervenção do Estado penal. Segundo Wacquant (2001) o modelo das políticas públicas na lógica neoliberal se dá pela

alternativa entre o tratamento social da miséria e de seus correlatos ancorado numa visão de longo prazo guiada pelos valores de justiça social e de solidariedade e seu tratamento penal - que visa às parcelas mais refratárias do sub-proletariado e se concentra no curto prazo dos ciclos eleitorais e dos pânicos orquestrados por uma máquina midiática fora de controle, diante da qual a Europa se vê atualmente na esteira dos Estados Unidos, coloca-se em termos particularmente cruciais nos países recentemente industrializados da América do Sul, tais como o Brasil e seus principais vizinhos, Argentina, Chile, Paraguai e Peru. (WACQUANT 2001, pg.04)

Pereira (2014) ressalta que no Estado penal se desincumbe de qualquer responsabilidade com os direitos e com a proteção social, ficando sob a responsabilidade dos sujeitos a garantia de acesso aos mínimos necessários, preferencialmente que a busquem no mercado. Esta tendência, continua Pereira (2014, Pág. 457) está dada pela nova direita emergente, que considera a pobreza um delito, um símbolo da barbárie terceiro mundista que ofende a civilização capitalista.

Assim, as novas políticas sociais, se apoiam nos preceitos liberais, que fortalecem o mercado, para implantar as famosas contrapartidas ou condicionalidades, sejam elas, em participação compulsória em serviços ou em atividades laborativas, como o *workfare*, muito difundido nos Estados Unidos da América e Inglaterra, caracteriza-se como o trabalho imposto aos beneficiários, inclusive pessoas com deficiência, em troca das transferências financeiras na forma de controle punitivo.

Neste modelo de contrapartida, a maioria destes beneficiários atuam diretamente nas empresas parceiras do Estado, no comércio e em serviços, gerando lucro para o capital com recursos do Estado. Os trabalhadores, ‘pagam’ assim, duplamente pelos seus benefícios. Este processo, é ainda uma ‘ativação’ dos pobres para o mundo do trabalho, que parte da ideia de que os mesmos não trabalham pois tem uma cultura de dependência em relação as políticas públicas.

Outro apelo aos ‘descartáveis’ na busca de soluções individuais para o auto sustento é o empreendedorismo na forma do Programas Brasil sem Miséria ao tratar a inclusão produtiva, que

por meio do empreendedorismo é uma alternativa real de trabalho e renda. Em nenhuma economia do mundo imagina-se o emprego com carteira assinada como única opção de trabalho (MDS, Brasil sem Miséria, 2013, Pág. 02)

Espera-se que o público faça uso da criatividade em tempos sombrios para criar alternativas ao mercado de trabalho e se reinventar como Microempreendedor Individual (MEI).

Segundo Bauman (2013) “ O Estado lava as mãos em relação a lógica dos mercados livres” (pág. 71), espera-se que os indivíduos usem os próprios recursos para enfrentar o desemprego (estrutural) como um problema pessoal. Bauman (2013) apud Beck (2010) afirma “que se espera que os indivíduos procurem soluções biográficas para contradições sistêmicas” (Pág. 71).

Desta forma o papel do Estado no enfrentamento das expressões da questão social destaca-se na culpabilização e criminalização dos demandatários da proteção social pela sua própria condição, individualização das demandas, focalização e seletividade na atenção, precarização da rede de serviços e a redução orçamentária para financiamento dos serviços e benefícios, entre outros.

O cenário nacional de desmonte do SUAS, de redução do papel das políticas sociais, da contração do papel do Estado, nos remete a importância do papel da VS, reiterando a análise dos territórios de risco, das pessoas em situação de vulnerabilidade, da qualidade da rede de proteção social e da necessidade de sua ampliação.

Para efetivar a proteção social no cenário atual, a união, os estados e municípios necessitam um novo pacto de civilidade, oposto do que está em voga, um pacto de financiamento, estrutura e qualidade de serviços, garantia de renda universal. Garantia de um patamar de proteção social em todas as áreas que ninguém, ninguém ficará abaixo dela. Os sujeitos só podem buscar autonomia com apoio e proteção, sendo a igualdade o único caminho.

A VS tem por tarefa organizar a informação sobre os desprotegidos, seus territórios e a rede de serviços apontando a possibilidade de reconhecimento dos direitos sociais nos territórios da cidade.

Para melhor compreender o papel da VS, trataremos o tema no próximo capítulo.

### 3 A FUNÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO SUAS

A VS, ainda em construção na política de assistência social “tem provocado diversidade de entendimentos e até mesmo inquietudes entre profissionais e gestores” (CapacitaSUAS n°3, 2013, p.13). Os gestores, diante da necessidade de efetivação desta função deparam-se com um novo formato da política, seu caráter preventivo e proativo, voltado ao reconhecimento de todos os que demandam proteção social e a necessidade de avaliar a qualidade e a suficiência da prestação dos serviços.

O surgimento da VS na assistência social se dá a partir das regulações (LOAS 1993 e 2011). Ela se consolida enquanto função dessa política quando este campo de ação passa a se configurar como política pública, “assistência social, direito do cidadão e dever do Estado” (LOAS 1993, Art. 1º) e como política pública prevê a garantia de direitos à todos que dela necessitam. Assim, insere em seu âmbito de atuação atividades de busca e identificação daqueles descobertos da proteção social. A “Vigilância Socioassistencial não só se responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas” (CapacitaSUAS n°3, 2013, p.14).

Outros dois estudiosos da temática VS trabalharam em suas dissertações a origem da VS na PAS. Silva (2012) e Torres (2015) em seus mestrados destacaram o vínculo do conceito com a política de saúde, em especial, a vigilância epidemiológica e sanitária. Silva (2012) chega a afirmar que a “política de assistência social, ao construir suas bases conceituais sobre o tema, também recorreu ao campo da saúde pública” (Pág. 74). Torres (2015), acredita que mesmo na política de saúde houve uma ampliação do olhar, perdendo o foco no doente, e começando a olhar as doenças.

Vigilância em Saúde, trata de observar de forma contínua a incidência de doenças, por meio de coleta organizada, e a sua disseminação de informações a todos que tiverem interesse. Dessa forma, é possível a análise e percepção de tendências de proliferação de doenças em determinadas regiões. Assim, a Vigilância em Saúde, evoluiu do conceito de controle dos doentes, para controle dos fatores de adoecimento e sua incidência. (Torres 2015, Pág. 69)

Muito embora o autor tenha desvinculado a Vigilância na área da saúde do controle dos doentes como agentes causadores das doenças, a vigilância em saúde ainda atrela os olhares a incidência de números de doenças e mortalidade e estão focadas nestes indicadores. Não

realiza uma ampla leitura da proteção ofertada em saúde e das causas do adoecimento da população como resultado da qualidade de vida ofertada e dos acessos às ações preventivas. Esse é o olhar que pretendemos abranger da VS. Que olha para além dos números, que vai reconhecer os desprotegidos, as proteções ofertadas e analisar as suas suficiências/insuficiências. Não podemos entender os desprotegidos como responsáveis pela situação em que se encontram sendo que uma análise estrutural se faz necessária.

Assim, compete a PAS ofertar proteção social através da provisão das seguranças, enquanto garantias, de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; de sobrevivência a riscos circunstanciais. Essa competência requer o reconhecimento de quem são os demandantes dessa política, onde estão e quais são as demandas que exigem proteção, de modo a garantir efetivamente o acesso aos elementos essenciais a vida. Trata-se de garantir que todo aquele que necessite de proteção seja identificado, para além do controle numérico e estatístico e portanto, inserido e protegido.

A VS pode ainda ser confundida com métrica de pobreza, controle dos pobres ou como instrumental da gestão, a VS enquanto função da PAS é um campo muito mais amplo e complexo.

Desta forma, este capítulo destinar-se-á a discussão da VS no SUAS.

Subdividiremos o capítulo em quatro momentos. No primeiro tratamos da função da PAS a partir dos preceitos estabelecidos pelo SUAS. Para a definição correta da função dentro do âmbito da PAS recorreremos as legislações, regulações e manuais de orientação técnica. Nestas a VS é apresentada de múltiplas formas, como objetivo, função, instrumento, campo, área ou sistema. Esta multiplicidade de caracterizações oportuniza diversas interpretações quanto ao lugar da VS enquanto função na política que passa a ser confundido com sistema ou como instrumento na gestão.

No segundo momento, trataremos o tripé da VS, vulnerabilidade, risco e território. Partiremos dos estudos realizados na academia que encapsula esses conceitos atrelando-os à função da VS. Esta clausura nos restringe a um olhar para as pessoas e suas vulnerabilidades e não para as desproteções enquanto ausências de oferta de serviços públicos nos territórios e nem para as responsabilidades de proteção por parte do estado.

No terceiro momento abordamos os eixos que estruturam a VS na PAS, o território e a participação popular. Os dois eixos confirmam a vocação da VS como uma função que atua no, com e para o território, reconhecendo os que necessitam da política do SUAS em suas vivências cotidianas.

No quarto momento, tratamos dos instrumentos de gestão que operacionalizam e conferem a concretude à função, além de se configurarem como os processos e os produtos da VS sincronizados e simultâneos, os instrumentos municiam a prevenção e permitem a efetivação da proteção social.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NAS REGULAMENTAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL

Para a PNAS (2004) na organização da base do SUAS caracteriza a VS como uma referência de gestão, atribuindo na nomenclatura da função como vigilância social e não socioassistencial: “Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional”. (Pág. 39). Desta forma, a VS é definida na PNAS (2004) como aquela que,

refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (Págs. 39-40)

A NOB (2005) ao abordar a VS tratou-a como função, definindo-a como:

A vigilância socioassistencial 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. (Pág.19)

Esta NOB (2005) ainda apresenta os instrumentos de gestão como ferramentas de planejamento técnico tratando da gestão da informação, monitoramento e avaliação com fora do contexto da VS.

A lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993), alterada pela Lei do SUAS 12.435/2011, apresenta a VS como um instrumento para afiançar as proteções, não como subsídio para identificação das famílias desprotegidas, mas os riscos e vulnerabilidades presentes nos territórios, sendo

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. (Pàg.05)

Importante destaque dado pela LOAS (2011) à prevenção de situações de risco tendo como referência o território. Aqui é possível observar importante avanço da Assistência social para além do atendimento emergencial, pontual, focalizado e de respostas rápidas, que historicamente caracterizaram a prática profissional/institucional.

A Lei do SUAS (12.435/2011), apresenta a VS como um dos objetivos PAS caracterizada enquanto política pública, conforme o artigo:

Art. 2 ° A assistência social tem por objetivos: I -a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos (...) 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 (Pág. 01).

A perspectiva adotada pela LOAS (2011) para a VS é que deverá conhecer o território onde atua e nele identificar e reconhecer as vulnerabilidades e riscos, proteções e desproteções.

Na definição dos objetivos da política na lei do SUAS (artº2), a VS aparece ao lado da proteção social e da defesa de direitos, mas no Artº 6, parágrafo único, ela aparece como instrumento das proteções:

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território."

Esta discrepância de denominação da VS, não interferiu na construção que a política vinha afiançando à VS. Muito embora ela se apresente com um instrumento das proteções da política, a função irá ser reforçada na NOB 2012 muito mais robusta e incrementada de instrumentos para a realização da VS. Assim, a NOB 2012, foi a que mais avançou no trato e

sistematização da VS, dedicando a ela um capítulo exclusivo, tratando em cada seção um tema relacionado as: responsabilidades em cada esfera de governo, da operacionalização da VS, da informação, do monitoramento e da avaliação.

No Art. 87, ela a NOB (2012) define a VS caracterizando-a como uma função e desta forma apresenta:

A Vigilância Socioassistencial 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 (Pág. 26).

A NOB (2012) avança mais ainda ao definir a VS como um processo que se faz presente em todas as unidades da rede socioassistencial, não havendo a possibilidade de construir um único espaço denominado VS. Ela também indica os objetivos para estruturação das informações a fim de cumprir VS:

I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea (Pág. 41).

Como o processo perpassa toda a política, todos os serviços, programas, projetos e benefícios a VS e seus instrumentos devem oportunizar a continua avaliação de resultados pelas equipes, possibilitar a antecipação do reconhecimento do público e de seu território superando a perspectiva de atenção focalizada naqueles que vem em busca das unidades para atendimento quando a desproteção já se instalou para avançar na atuação preventiva, que alcança as famílias em seus territórios antes da instalação das situações de ameaça e desproteções com o objetivo de identificar as pessoas e as famílias em situação de desproteção e a inserção em serviços de proteção social.

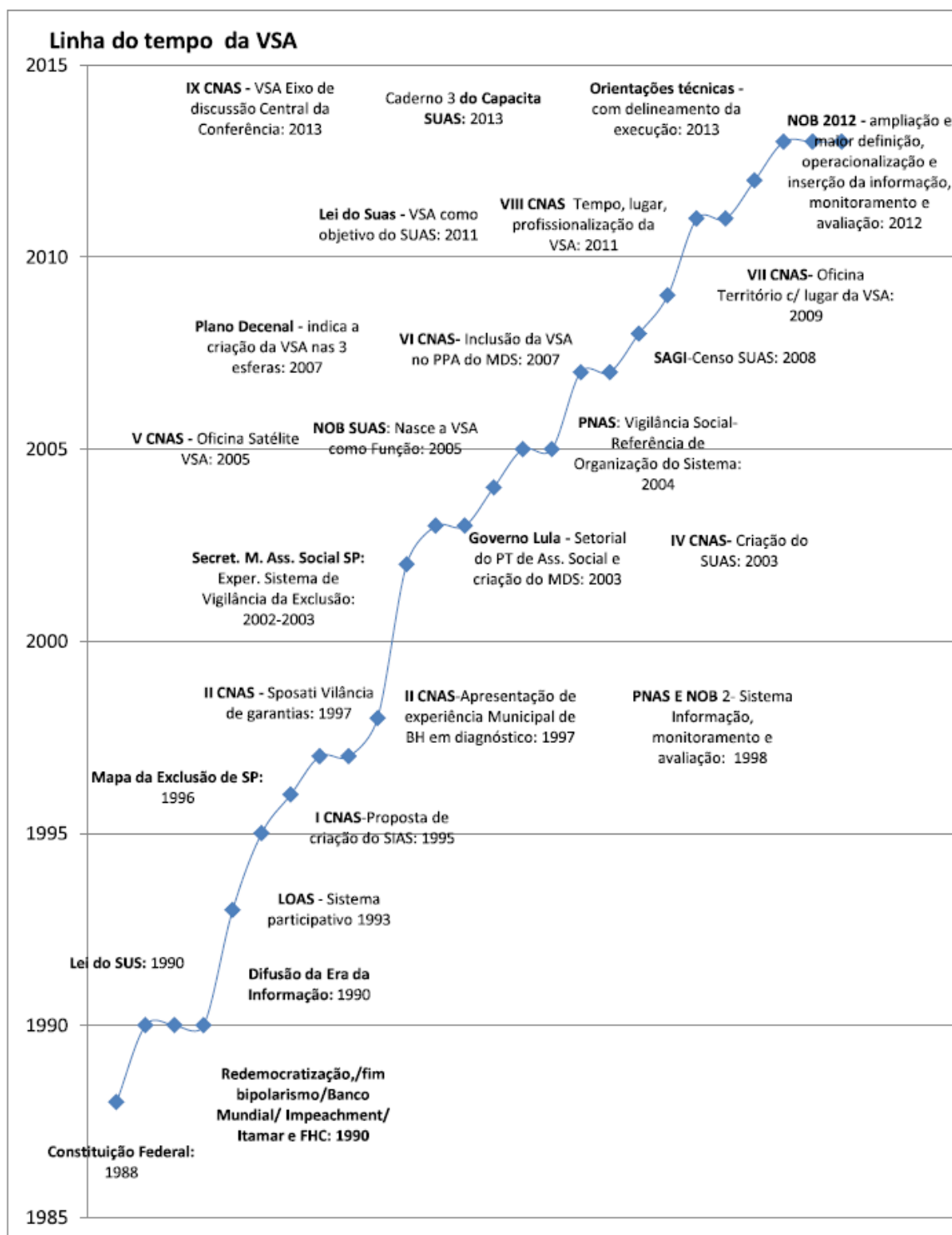
Assim, a VS é função da PAS, ela baliza a apresentação dos produtos tais como o diagnóstico e o planejamento que tecnicamente norteiam a gestão, tendo como referencias os instrumentos de gestão, sistemas de informação, monitoramento e avaliação.

Neste sentido a NOB (2012) vai esclarecendo passo a passo a forma de se organizar a função da VS. Como esta função ainda se encontra em processo de estruturação/construção

não há manuais definitivos, mas foi a regulação que mais avançou em dar as condições objetivas para a estruturação da VS na PAS.

Para sintetizar esta construção histórica de referências legais e de definições conceituais da VS, recorreremos a Torres (2016), que estudou o tema no Pará. Segundo o autor, através deste gráfico é possível ver o sentido histórico e a participativo (conferências) da trajetória desta construção até os dias atuais.

**Figura 3- Linha do Tempo da VS**



Fonte: Torres, 2016 Pág. 174

A linha do tempo construída por Torres (2016) aponta a presença de todos os elementos, técnicos e políticos que se fizeram presentes na construção da função da VS no âmbito da política. Desde a redemocratização do país, o grande sonho da universalidade das

políticas públicas e a possibilidade de conter dentro do estado um contraponto para um olhar crítico da oferta prestada e a demanda não atendida, uma construção continua de ampliação de direitos, um redescoberta da singularidade do Brasil e dos brasis que aqui residem. Mas, ao olharmos o cenário político de 2018 e de todas as mudanças nas leis de garantia de direitos sociais, pensar na possibilidade da universalização nos parece distante.

Apesar do grande avanço legal, foi com a NOB (2012) que o conjunto de ideias começou a tomar corpo e se transformar em um vir a ser. Esta regulação ao abordar os instrumentos de gestão: informação, monitoramento e avaliação, trouxe a perspectiva da operacionalização para a VS. Ela tratou separadamente cada uma das funções.

Assim, ao tratar na seção II da informação, a NOB (2012) define a

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. Destaca-se, nesse sentido, a instituição do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS. (NOB 2012, Pág.13)

Ela atribui à gestão da informação enquanto uso de ferramentas tecnológicas “um componente estratégico” tendo como principais atribuições:

I – a definição do conteúdo da política e seu planejamento; II – o monitoramento e a avaliação da oferta e da demanda de serviços socioassistenciais. Parágrafo único. Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a gestão da informação e a organização de sistemas de informação devem ser priorizadas no âmbito da gestão, com destinação de recursos financeiros e técnicos para a sua consolidação. (Pág. 29)

Para tanto a NOB (2012) já aponta quais aplicativos estão disponíveis para a realização da gestão da informação em âmbito federal, em particular apresenta, CadÚnico, CECAD (Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico) e a REDESUAS.

Esta NOB (2012) também apresentou na seção II, que trata do monitoramento, apontando a preocupação com o acompanhamento continuo e sistemático da execução dos serviços, projetos, programas e benefícios quanto a qualidade desta oferta a partir dos indicadores e metas estabelecidas, assim

a instituição de monitoramento sistemático e a territorialização dos equipamentos de assistência social nas áreas de maior vulnerabilidade e risco resultaram em um grande desafio para a gestão do SUAS: 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 (NOB 2012 Pág.30).

O monitoramento deverá acontecer através de visitas às unidades, na captura de dados de sistemas de informações e sistemas específicos para coleta de dados de monitoramento.

Os indicadores deverão mensurar as seguintes dimensões: “I - estrutura ou insumos; II - processos ou atividades; III - produtos ou resultados”. (NOB 2012. Pág. 31)

Assim, é de competência do monitoramento avaliar se a estrutura do serviço, programa, projeto ou benefício atende as necessidades do público que demanda a proteção e se está de acordo com o preconizado nas normativas; se as atividades estão dentro de um traçado metodológico condizente com o perfil do público atendido; se os resultados ou produtos estão de acordo com as proposições; se estes alteram a realidade daqueles que buscam os serviços, e ainda, se a qualidade e o volume dos serviços ofertados estão de acordo com a demanda pautados nos territórios. O monitoramento deve ainda considerar a participação social das pessoas que atuam nos processos e das pessoas que demandam os serviços na construção dos indicadores, realização das visitas, emissão de relatórios e emissão de notas técnicas.

Caracterizado assim como o monitoramento do SUAS, este deverá se caracterizar por uma construção pedagógica de aprendizado e orientação quanto ao processos e produtos que cada serviço deverá disponibilizar. E ainda, caracteriza-se pela entrada transversal na rede de serviços, apoiando a construção de um padrão de qualidade de oferta de serviço, também deverá prover a gestão da política/serviços continuamente com estudos sobre a realidade social do município para subsidiar a prevenção e a proteção social.

O monitoramento em nível nacional, de acordo com a NOB 2012 deverá se amparar nas aplicações/ferramentas disponíveis, tais como:

O censo SUAS; o sistemas de registro de atendimentos RMA; os cadastros e sistemas gerenciais que integram o SUAS e outros que vierem a ser instituídos e pactuados nacionalmente (Pág. 31)

A terceira seção da NOB (2012) está dedicada a avaliação, que propõe a produção de estudos e conhecimento sobre o público da PAS, pretende avaliar continuamente a oferta dos serviços, tendo em vista o acompanhamento dos planos municipais ou estaduais, a avaliação da gestão local da PAS e a prestação dos serviços da rede socioassistencial. Observa-se que há um estímulo para que o processo de avaliação seja realizado coletivamente, com a participação dos envolvidos sendo “trabalhadores, usuários e instâncias de controle social” (NOB 2012, Pág. 32).

**Figura 4-Estrutura dos instrumentos da VS**



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Na estrutura da VS há sinalização da gestão da informação e o monitoramento como eixo horizontal, isto é, processos que devem acontecer sistematicamente coletando informações continuamente. A avaliação, como eixo vertical, poderá ser realizada em determinados períodos contemplando resultados, impactos e processos. Esta sistematização será apresentada em produtos, análise de cenários e estudos.

Os diagnósticos são os resultados do processo e dos produtos: informações, monitoramento e avaliação. Subsidiarão a ação. Devem ser retroalimentando continuamente em novos dados da avaliação.

O planejamento das ações é o resultado deste processo, estabelecendo metas e serviços para garantia de proteção nos territórios.

Este diagnóstico fundamenta-se no monitoramento do SUAS e em todas as ferramentas estão ligadas e são interdependentes. Todas se retroalimentam continuamente e devem continuar a se retroalimentar considerando a dinamicidade da realidade. Todos os instrumentos colaboram entre si para o conhecimento do real, produzindo produtos. Neste caso, o produto é o diagnóstico, que conta com os indicadores oriundos dos sistemas e também dos olhares de quem vive no território e avalia os indicadores e a proteção ofertada.

Desta forma, definidos os principais instrumentos de gestão para efetivação da VS, a NOB 2012 avança ao definir as atribuições na implantação e estruturação da VS ligada aos órgãos gestores de cada esfera de governo. Esta regulação destaca que

O SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas (Pág.04).

No artigo 12º da NOB (2012) que trata das responsabilidades dos três entes da federação, no item XIX observa-se a tarefa “estruturar, implantar e implementar a Vigilância Socioassistencial”. Observa-se a VS deverá ser implantada tanto nos grandes territórios, o nacional, estado, para nos dar os grandes números, como nos municípios, para nos permitir chegarmos mais perto dos pequenos números em seus “territórios de vivencia” (KOGA 2015 Pág. 01).

A função da VS na PAS está presente em todos os entes da federação, sendo que em cada um destes há atribuições específicas para efetivação. Apesar desta prerrogativa conter amparo legal, na prática o que observa é que nos municípios é que a VS é operacionalizada sendo o aparato de apoio federal e estadual insuficiente para tal construção.

De acordo com o NOB (2012) as atribuições comuns União, Estados, Distrito Federal e Municípios da federação em relação a VS são responsabilidade de efetivação dos gestores, sendo:

Art. 91. Constituem responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios acerca da área de Vigilância Socioassistencial: III -utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território; IV -Utilizar a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executadas pelas equipes dos CRAS e CREAS; (NOB 2012, Pág. 27)

De acordo com a NOB 2012, compete especificamente à União a regulação e apoio técnico a implantação da VS nos municípios e de seus instrumentos de gestão, destacando:

I - apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos estados, DF e municípios; II - organizar, normatizar e gerir nacionalmente, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violência e violação de direitos, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento; III - planejar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas; IV - propor parâmetros nacionais para os registros de informações no âmbito do

SUAS; V - propor indicadores nacionais para o monitoramento no âmbito do SUAS. (Pág. 28)

Para o Estado, as competências são focadas acompanhamento técnico, bem como apoiar a implantação da VS nos municípios e coordenar as atividades desenvolvidas vinculadas a função, sendo:

I - desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado; II - apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado; III - coordenar, em âmbito estadual, o processo de realização anual do Censo SUAS, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas. (NOB 2012, Pág. 28)

Ao estado ainda compete o co-financiamento da rede de serviços socioassistenciais e “implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de maior vulnerabilidade e risco social (Art. 78), o que se configura em consórcios regionais com serviços implantados em cidades de pequeno porte, uma vez que a demanda local não é suficiente para uma unidade, unem-se os municípios da região e uma unidade acaba por atender a vários municípios. A manutenção é financiada pelos municípios beneficiados.

Aos municípios compete a realização das ações da VS, é o local onde ela efetivamente toca o chão. Com as condições dadas pelo agente federal no financiamento da função e de acordo com o apoio técnico ofertado pelos Escritórios Regionais. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2014), a função foi designada aos municípios a quem compete:

I - elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS; II - colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal; 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; VI - realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada; VII - coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas. (Pág. 28 e 29)

Aos municípios foi atribuído a competência de estruturar os sistemas de informações e seus parâmetros, definir os indicadores de qualidade da oferta de serviços, considerando o volume de oferta e a demanda.

Aos municípios ainda compete a elaboração de painéis/mapas de cobertura de serviços por território, painéis/mapas de demanda por territórios, analisando territorialmente a demanda e a oferta/cobertura, apontando as necessidades de proteção social a serem aprofundadas nos territórios, ofertar serviços onde as pessoas demandam a proteção social a fim de garantir acesso aos mínimos sociais e oportunidades.

Desta forma, a regulamentação da PAS define que a VS consiste em:

Desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência (Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial 2014, Pág. 9)

Organizada na União, Estados e municípios, a VS deverá conhecer a realidade de cada território e de acordo com as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2014) para aprofundar as proteções, deverá elaborar estudos que auxiliem o reconhecimento das proteções e desproteções e auxiliem “a formulação, planejamento e execução de ações que induzam à adequação da oferta às necessidades da população.” (Pág. 9)

Assim, tratamos até aqui da compreensão da VS a partir dos documentos oficiais publicados, destacando a NOB 2012 onde os elementos essenciais tais como a informação, monitoramento e avaliação se destacam e são definidos e representam uma estratégia na construção da VS e ainda, avança na definição das competências dos entes federados.

Para prosseguirmos na construção da VS no SUAS, trataremos a seguir de conceitos caros e controversos nesta política na perspectiva de ampliar o olhar sobre a realidade.

### 3.2 TRIPÉ DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: VULNERABILIDADE, RISCO E TERRITÓRIO.

Nos documentos oficiais acima mencionados, o foco recorrente da VS é o trato de conceitos de vulnerabilidade, risco e território. Este modelo trazido pela legislação, manuais e orientações técnicas desconsidera a relação entre o concreto e o pensado. Analisa a oferta de

serviços através de indicadores de vulnerabilidade focada nas pessoas e nas áreas riscos onde habitam. Há um grande tensionamento entre estas perspectivas, vulnerabilidade e risco social, proteção e desproteção, pessoas desprotegidas e sistema excludente. Esta estrutura de ‘tripé’ nos remete a um olhar linear da realidade, como se as leituras fossem simples. Ler as desproteções vai muito além das leituras das proteções ofertadas, dos riscos presentes nos territórios e nas vulnerabilidades atribuídas às pessoas. Ler as lacunas protetivas requer olhar para quem não está inserido nas proteções e suas necessidades a fim de ampliar as proteções. Neste sentido que a VS subsidia a proteção social.

Nesta perspectiva vamos debater os conteúdos tratados nas regulações partindo do princípio que as pessoas estão sendo abordadas com novos nomes mantendo o mesmo lugar na sociedade. Para Sposati (2009, Pág. 33)

A concepção de vulnerabilidade social adotada pela PNAS-2004 tem recebido interpretações diferenciadas. A primeira delas pode trazer um estigma ao carimbar alguém de “vulnerável”. Digamos que, do mesmo modo que se pode aplicar o conceito de pobre, carente, excluído como estigmas, também se pode aplicar os conceitos de vulnerabilidade e de vulnerável. Trata-se do uso de uma categoria como o designativo de alguém e, por isso, esse alguém abre mão de ser sujeito para ser sujeitado, perdendo a categoria de cidadão. Nesse sentido, o designativo é usado como forma de redução social e, até mesmo, culpabilização do indivíduo por sua fragilidade.

Para Sposati (2009), a globalização como modelo econômico é um fator de risco (Pág. 31), principalmente para os países pobres, onde os índices de exclusão social, desemprego, baixa qualidade das políticas de saúde, educação, habitação, seguridade social e transporte (os bons serviços foram transformados em mercadoria) representam a exposição aos riscos sociais, que. Outra autora que trata do tema, Bronzo (2009, Pág. 173) entende por riscos sociais

uma variedade de situações que englobam os riscos naturais (como terremotos e demais cataclismos), os riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), os riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), os riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), os riscos econômicos (choques de mercado, riscos financeiros), os riscos ambientais (poluição, desmatamento, desastre nuclear), os riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas), tal como sistematizados pela unidade de proteção social do Banco Mundial.

Estes conceitos são amplamente debatidos no eixo da VS e tencionam as responsabilidades sobre as desproteções e retiram o foco da responsabilidade do estado em prover proteção social, uma vez que a vulnerabilidade e o risco estão focados na estrutura da pessoa e não da sociedade excludente onde ela estabelece suas relações. Os riscos elencados pela autora, em sua maioria, são situações evitáveis em um estado forte.

Estar desprotegido no território ultrapassa a responsabilidade individual e atribui para além da família e da comunidade a responsabilidade de proteção social, desta forma, é papel do estado reconhecer e atuar diretamente nas desproteções dos territórios.

Castel (2005) ao falar do Estado de Bem-Estar Social europeu, referindo-se ao padrão de segurança social ofertada pelo Estado, afirma que

Ser protegido do ponto de vista social numa sociedade de indivíduos é precisarem isto: que esses indivíduos disponham, de direito, das condições sociais mínimas de suas independências. (Pág. 92)

O autor enfatiza a necessidade de o estado prover as primeiras necessidades da vida, garantindo que todos tenham “um mínimo de independência” (Pág. 92), assim caracterizando-se como uma sociedade entre iguais, ninguém ficaria excluído, todos apresentam condições de se relacionar sem necessidade de dependência. Assim, estar protegido é uma garantia de liberdade, o contrário é a dependência e a exclusão.

Ao tratar do papel do estado no enfrentamento das desproteções sociais, Rizzotti e Silva (2013, Págs. 19 e 20) afirmam que

É tarefa do Estado identificar quem são e quantos são os que demandam por proteção social, assim como, a capacidade do Estado, via equipamentos sociais públicos, para responder às situações de vulnerabilidade e risco. Ao discutir a capacidade protetiva da família descolada da responsabilidade do Estado, pode-se incidir e reforçar resquícios de velhos paradigmas, historicamente, construídos na assistência social, que ganharam força com as políticas de cunho neoliberal.

Assim, os velhos paradigmas estão sempre nos novos discursos oficiais de cunho neoliberal. Nunca foi tão presente a questão de atribuir a vulnerabilidade às pessoas, aplicando a falácia de que o estado tem que ensinar o povo a pescar, a meritocracia.

Mas nesse momento (2018), os representantes do estado inibem a chance de haver peixe ou até mesmo rios. Neste contexto de pós impeachment da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016), o governo está a restringir o acesso aos programas e serviços com o pretexto de auditar irregularidades e deixa na desproteção muitas famílias. Este governo (2016 a atual) também desregulou o financiamento continuada para a gestão. Assim, com o aumento do desemprego, do trabalho precário, informal e trabalho intermitente, novas famílias buscam a sobrevivência nos serviços e benefícios desta política de proteção social. Assim, evidencia-se a necessidade de tratar para além das vulnerabilidades e riscos e pensar a proteção e a sua ausência, a desproteção.

Para Almeida (2016) ao analisar as desigualdades sociais na sociedade capitalista de consumo, aborda o não acesso aos direitos sociais, a negação da cidadania, evidenciando as diferenças que as classes tem aos bens de consumo socialmente produzidos, assim, a sociedade se divide naqueles que estão protegidos e os que estão desprotegidos, que apesar de estarem inseridos no sistema não tem acesso ao consumo e há uma precária ou nula inserção em serviços, a sociedade capitalista tratando os iguais de forma desigual. A autora define desproteção social

Pela insuficiência ou ausência de ofertas de ações públicas que visam a provisão de serviços e benefícios para enfrentar as manifestações da questão social, que se referem não somente ao enfrentamento da pobreza, mas incluem também as violências, o desemprego, a fome, o não pertencimento, a subalternidade, dentre outras (Almeida 2016, Pág. 40)

É papel fundamental da VS evidenciar as desproteções enquanto ausências de ofertas de serviços. A proteção social se dá na inserção em serviços de qualidade no atendimento das necessidades da população, ampliando o enfrentamento da pobreza e suas consequências. A proteção social supõe garantias, certezas (Sposati, 2017).

A VS enquanto função da política é um novo marco na gestão da PAS, permite monitor, avaliar continuamente através de sistemas informatizados, construção de planejamento pautado nas reais necessidades apontadas no “chão” e permitindo a construção e atualização continua de diagnóstico. Toda a rede socioassistencial, cada unidade, tem uma contribuição na construção do processo de VS fazendo uso das ferramentas de gestão.

A ampliação das políticas engendradas na última década trouxe o desafio da produção de indicadores para o reconhecimento das demandas para a proteção social e para avaliação do desempenho dos serviços, conhecimento dos resultados produzidos sobre pessoas, territórios, serviços, programas e benefícios, particularmente aqueles que usam cotidianamente as políticas sociais, assinalando a tênue linha entre avaliação e a qualidade dos serviços e proposições de intervenção.

Nessa perspectiva, para Jannuzzi (2002, Pág. 01),

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais

Os indicadores, utilizados para a medição de vulnerabilidade e risco ou para a proteção e desproteção, permitem apontar objetivamente a perspectiva da realidade que se observa nos territórios, o que se considera mensurável e significativo para a política. A partir deles é possível estabelecer as métricas de proteção, medir resultados, qualidade dos serviços, responsabilidades, padronizar leituras territoriais sobre as pessoas que habitam os territórios e suas fragilidades, potencialidades, da prestação dos serviços e das desproteções vividas. Os indicadores devem ser construídos de forma participativa a partir de quem usa e quem executa os serviços, nunca nos escritórios longe do “chão”, o concreto vivido.

O território compõe o tripé da VS, ele é a essência da prestação de serviços e tem como paradigma o olhar sobre as vivências, materializações e concretudes. É lá, no local vivido que as expressões da vida ganham significado e materialidade. É no território que se experimenta o real. Além de compor o tripé da VS, ele também foi elencado como uma categoria analítica desta pesquisa, portanto trataremos do tema com destaque no próximo item.

### 3.3 TERRITÓRIO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: EIXOS ESTRUTURANTES DA VS.

A gestão democrática tem como um de seus elementos facilitadores a aproximação com o território, atendendo ao princípio da descentralização, o lugar onde as expressões das desigualdades do cotidiano se manifestam, assim, o território como elemento fundamental de aproximação com o real, objetiva, segundo o caderno do CapacitaSUAS nº3 (2013) deve

Trazer à tona ou tornar conhecido cada chão nas suas particularidades se constitui como um dos primeiros passos para construção da Vigilância Socioassistencial. Como o próprio nome diz, o chão é a base da construção dessa função na política de assistência social. (Págs. 63-64).

Neste Caderno, os autores remetem a Milton Santos (2002) devido a aproximação que ele faz ao “chão” para designar o “território usado” designado como a soma do espaço mais a identidade.

O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos 2002, Pág.14).

Outra ênfase destacada pelos autores é que o território de vivência como “espaço administrativo” (Pág. 63). Nas páginas de internet das prefeituras encontramos muitos mapas com delimitação de área de cobertura de serviço e delimitação espacial da área de abrangência

de cada unidade, mas vemos poucas análises dos territórios enquanto “exercício de vida”(Pág. 63). Os autores destacam ainda a importância da VS observar o território como espaço de vivência:

Para o entendimento da função da Vigilância Socioassistencial, articuladas às funções de proteção social e defesa de direitos, o território de vivência se coloca como uma referência essencial, pois é nesse território que a dinâmica da vida acontece. A preocupação da Vigilância Socioassistencial se evidencia no desafio da operacionalização das informações dos territórios de vivência, de forma que não se tornem reféns dos territórios administrativos (Pág. 64).

A PAS estabelece parâmetros para identificação das desproteções a fim de afiançar a proteção social.

O princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de Assistência Social: - na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias, sob situações similares de risco e vulnerabilidade; - na aplicação do princípio de prevenção e proteção pró-ativa, nas ações de Assistência Social; - no planejamento da localização da rede de serviços, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos. (NOB 2004, Pág. 17)

A territorialização não pode ser simples sinônimo de descentralização, o olhar a partir do território não pode ser confundido, conforme Sposati (2009, Pág. 44) com municipalização, ou seja, com transferências das responsabilidades pela proteção social para o nível municipal, ou mesmo, como questiona Koga (2013, Pág. 04) “O modo de estruturação e atuação das políticas sociais brasileiras têm sido marcadas por uma perspectiva segmentadora da realidade social”, isto é, não se trata apenas de realizar a subdivisão dos espaços de forma cartográfica para afirmarmos que o conceito de “território” se faz presente na política.

Assim, atrelado a função da VS, o território, ganha importância nesta política que passa a considerar a realidade “chão” como potencial indicador para o diagnóstico e planejamento.

Koga (2011) analisa o território como ponto de partida para as políticas públicas, como uma vontade política de aproximação a realidade:

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a inter-relação das políticas locais” (KOGA 2011, Pág.25).

O território tem suas fragilidades, vulnerabilidades e também suas potencialidades, identidades e memórias, que devem ser reconhecidas e conhecidas. É no território, no espaço onde se habita e onde se estabelece as relações, que o direito e a cidadania são negados ou atendidos. É entre lugares, espaços e território que se vive e se constrói a vida, para tanto, atuar na perspectiva territorial permite evidenciar e reconhecer as desigualdades de cidade. A cidade real.

O território como elemento central de reconhecimento das demandas, desproteção/proteção ofertada a partir de quem nele vive. A escuta qualificada deve ser uma referência para o planejamento das políticas, permitindo compreender todas as relações, necessidades e serviços/estruturas positivadas pela comunidade. Este processo de diálogo deve compor os rumos da proteção social nos territórios. A constituição de um movimento organizado como espaço de decisão nas instâncias oficiais reitera a necessidade e a importância na luta pelos direitos sociais.

Para tanto, os usos dos instrumentos de gestão representam o aporte para concretização da VS nos territórios, tendo a participação social como protagonista deste processo.

#### 3.4 INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PROCESSOS E PRODUTOS.

Os instrumentos de gestão da política compõe os eixos analíticos da pesquisa. São os elementos necessários para organizar as estruturas estratégicas responsáveis por estabelecer os parâmetros e indicadores para a política. Dentre eles, destacam-se os instrumentos: informação, o monitoramento, avaliação, diagnóstico e o planejamento.

Os instrumentos de gestão têm o objetivo qualificar e aprimorar a execução da política através da VS, define o público, as prioridades, as estratégias e reconhece a rede socioassistencial, gera informação pautada em sistemas, monitora constantemente para feedback e reavaliação. Permite a construção de índices e indicadores para mensurar o sucesso das intervenções. Através de estudos diagnósticos, mensura a proteção ofertada diante da demanda não atendida. Oportunizam a construção de planejamento pautado em dados concretos, testados cientificamente. Desta forma, apresentaremos os principais instrumentos de gestão apropriados pela VS para dar sentido a busca de compreensão territorial, para

reconhecimento das proteções afiançadas, identificação das desproteções e análise da qualidade dos serviços ofertados.

### **Sistemas de informação**

O desenvolvimento de tecnologias de informação é condição significativa para a realização da VS, portanto, os dados coletados nos sistemas de informação são a base para a construção de diagnósticos, indicadores para monitoramento e avaliação e formulação de planos de ação pautados na fotografia da realidade.

A produção e o tratamento das informações podem se transformar em conhecimento com potencial para apontar as desproteções que sujeitam as vidas das pessoas, ser suporte para a gestão, base para o planejamento, para o exercício do controle social e apontar parâmetros para prioridades de financiamento. A transparência dos dados é uma condição importante para a realização do controle social. Segundo Tapajós (2009, Pág. 187)

A estruturação de sistemas informatizados que permitam estabelecer critérios e parâmetros, que possibilitem monitorar e avaliar políticas públicas, remete à questão da democratização das políticas públicas, que deixam de ser consideradas como impenetráveis e de domínio dos políticos e funcionários especializados, passando a uma concepção de gestão pública que é permeada pelas questões do poder local, de diversos atores sociais, que avançam no sentido da democratização do Estado, na conquista dos direitos de cidadania, da participação política da comunidade.

Assim, a informação é resultado da forma como a sociedade se organiza, tudo é organizado de forma a garantir poder e controle, segundo Fraser (2009, pág.28) “as redes de informação dos meios de comunicação globais e cibertecnologia, que determinam quem está incluído nos circuitos do poder comunicativo e quem não está.”

Os sistemas de informações permitem um grande avanço no reconhecimento das demandas, corroboram na sistematização das informações, permitindo agilidade e rapidez nas construções de cenários, mas também, fortalecem as estratégias de controle e seleção dos mais pobres entre os pobres, permite vigiar de perto as ações e limitar os acessos.

As tecnologias ganharam impulsos e popularidade com a internet, com o acesso a informações pessoais de forma rápida e invasiva. Localiza-se pessoas em qualquer lugar do mundo, é possível ver localização instantânea, rede de contatos, dados pessoais, salários e investimentos, contas bancárias são publicizadas, número de documentos, ninguém mais consegue estar anônimo ou ter seus dados protegidos.

As várias estratégias de controle das pessoas fazem uso das tecnologias de informação para cruzar dados e obter rápidos olhares sobre as peculiaridades. As redes sociais, democráticas e disponíveis em aparelhos celulares expõe as pessoas e escancara as peculiaridades das suas vidas.

Com número infinito de dados, os sistemas de informação possibilitam também, rápido acesso aos famosos ‘testes de meios’ para qualificar os sujeitos a serem inseridos nas proteções ofertadas pelas políticas públicas, que são seletivas e não universais, selecionando os mais pobres dentre os pobres. Estes são muito antigos, de acordo com Pereira (2013), é da Nova Lei dos Pobres de 1834:

As seguintes medidas contrárias à proteção social pública, que foram resgatadas contemporaneamente, inclusive no Brasil: a) A distinção conceitual entre pobreza e indigência, para focalizar a assistência pública nos mais pobres entre os pobres. b) A ativação compulsória dos pobres capazes de trabalhar para atividades produtivas, remuneradas, geralmente providenciadas pelo próprio Estado. c) A instituição dos testes de meios ou as famigeradas comprovações de pobreza para selecionar os merecedores da ajuda pública dos não merecedores. d) A adoção de condicionalidades e do princípio da menor elegibilidade de acordo com o qual o valor monetário dos benefícios sociais terá de ser menor do que o pior salário. PEREIRA (2013, Pág. 643)

No atual cenário, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um teste de meio em formato eletrônico para selecionar os aptos à proteção social, que tem como principal critério a renda familiar inferior a três salários-mínimos. Este sistema é a porta de entrada para todos benefícios e preferencialmente para os serviços ofertados pelo Estado na PAS, habitação de interesse social, isenção em concursos públicos, tarifas sociais de energia elétrica, entre outros.

Para acesso aos benefícios, cada um deles conta com um critério de renda específico, no Programa Bolsa Família o recorte de renda é de R\$ 85,00 per capita, para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o recorte é de ¼ de salário-mínimo per capita, entre outros.

Desta forma, para acesso aos benefícios federais, os sujeitos têm necessariamente que estar inseridos no CadÚnico. Este atribui a cada sujeito um Número de Identificação Social (NIS), e esta é a chave para acesso aos benefícios e serviços. Este sistema oferece a possibilidade de gerar uma ‘folha de rosto’ com os dados principais da composição familiar dos sujeitos, bem como identificação do domicílio e seus moradores, em termos relativos, se compara com o antigo ‘atestado de pobreza’, pois garante, via sistema eletrônico, que a família é pobre e está em situação vulnerável, portanto inserida no CadÚnico. Estes meios de comprovação de pobreza são regularmente solicitados como critério para concessão de vaga

em Centros de Educação Infantil, para acesso a benefícios de redução das tarifas públicas de energia elétrica, fornecimento de água, serviço de telefonia, transporte público para estudantes, para isenção das taxas de concursos e vestibulares e outros serviços como forma de acesso para a priorização do direito à proteção somente às famílias muito pobres.

Segundo a PNAS (2004), os sistemas de informação,

serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social, e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial, com a definição de indicadores específicos de tal política pública. (PNAS 2004, Pág. 56)

Constituirão, ainda, base para o planejamento e reconhecimento das situações em que se encontram os usuários e o território onde habitam. Os sistemas de informação representam a possibilidade de controle sobre dados de perfil econômico e social da população.

As possibilidades de cruzamento dos mais diversos bancos de dados (Sistema de óbitos, de registro de imóveis e veículos, de registro de trabalho formal) permite fiscalizar as inserções e propriedades das pessoas vulneráveis, cerceando o acesso a benefícios de forma digital e impessoal. Atribui-se a exclusão levando em consideração renda e não outras vulnerabilidades no âmbito da família.

Desta forma, as tecnologias corroboram com a função do capitalismo no controle das pessoas e de suas vulnerabilidades, fazendo a seletividade de forma ‘imparcial’ e focalizando nos mais pobres na perspectiva de recorte de renda. Não considera estas situações como desproteções, de responsabilidade do Estado na prestação dos serviços ou na divisão das riquezas socialmente construídas, atribui-se aos sistemas as decisões de inserção ou exclusão.

A principal dificuldade na obtenção de dados e na sua análise é a ausência de sistemas municipais com dados relativos ao público em perspectiva de reconhecimento de suas demandas (relacionais, emocionais, financeiras, entre outras) com base territorial.

Assim, o CadÚnico e os outros sistemas municipais devem tratar as informações e indicadores a partir do setor censitário do IBGE, sendo possível coadunar informações do IBGE, censo com informações específicas coletadas nos CRAS e CREAS enquanto produtores de informações.

O MDS disponibiliza sistemas de reconhecimento das demandas, sendo que todos eles têm como base de dados matriz o CadÚnico. Assim, o CECAD, prontuário eletrônico do SUAS, REDESUAS (listagem de BPC), SISC como sistemas de identificação da demanda para

serviços de Convivência e fortalecimento de vínculos apresentam as demandas recortadas de acordo com o perfil do serviço ou programa que pretende atender. Alguns municípios contam com sistemas de informações próprios o que oportuniza a parametrização e padronização de informações nos territórios elencados na gestão local do SUAS e ainda permite aprimorar a coleta de dados para o reconhecimento da demanda

Para a identificação das ofertas o MDS disponibiliza CADSUAS, REDESUAS, CNEAS, RMA, SISC, SISTEMAS DA SAGI. Estes sistemas de informações permitem a extração de dados locais, sendo o município a menor unidade territorial. A possibilidade de divisão em áreas censitárias está em teste pelo MDS.

Nos sistemas municipais, também podem inserir a oferta dos serviços, qualificando de acordo com as próprias necessidades. O desafio da parametrização dos dados a serem inseridos e coletados nos sistemas desenvolvidos pelos municípios é uma decisão de gestão, bem como a definição de uma condução ética e política para a garantia de acesso aos direitos. Os indicadores coletados devem garantir a máxima proteção aos dados garantindo o sigilo e preservando os vínculos entre técnicos e usuários.

Outros indicadores devem ser considerados para além da renda familiar. Pela análise realizada foi possível elencar os indicadores mais usados nos sistemas de informações disponibilizados da União, Estado e município para a política de assistência social, destacando: ciclo de vida, composição familiar, condições habitacionais, condição de saúde, acesso à educação ou formação profissional, vínculos familiares ou comunitários, leitura territorial, acesso a benefícios e serviços entre outros.

Por outro lado, os sistemas de informação também têm a função de desvendar a realidade, proporcionar conhecimento, podendo ser usado como banco de dados para a construção de diagnósticos, monitoramento e avaliação e planejamento das políticas públicas.

O uso dos dados em índices e indicadores para reconhecimento das demandas, identificação das coberturas por base territorial permite identificar os não protegidos, os descobertos da proteção social, apontando as necessidades de proteção como uma obrigação do Estado.

A Política social focada nos indivíduos oferta serviços e benefícios para os mais pobres eleitos como alvo da proteção social. Estes devem comprovar a necessidade de proteção social pautada na sua incapacidade de enfrentar as adversidades da vida sozinha ou na aquisição

no mercado. Os testes de meios atendem ao princípio da seletividade e focalização, tendo o aparato tecnológico a seu dispor.

Para o modelo que reconhece os direitos sociais, os sistemas de informação podem representar a possibilidade de reconhecimento das demandas não atendidas e a construção de planos voltados para a inserção na proteção social, pautados nos diagnósticos tendo como referência a real necessidade da população local, reconhecendo as demandas de forma participativa. As tecnologias podem e devem ser usadas para construção de indicadores que apontem ao caminho da ampliação da proteção social.

A geração de conhecimento está vinculada a produção de dados de forma sistemática agregados em sistemas de informação pautados em indicadores que parametrizam as coletas e inserções em uma terminologia comum. Esta base em contínua atualização deve captar e expressar a dinâmica cotidiana.

A intencionalidade política expressa no uso dos sistemas de informações, o aparato tecnológico e o uso técnico das informações evidenciam a intencionalidade de manutenção e expansão dos direitos ou negação e retrocesso.

Para ampliar os dados estatísticos e métricas da pobreza, faz-se necessário conhecer as expressões das relações estabelecidas no e com o território. Esta abordagem estabelece e determina relações que refletem diretamente na vida das pessoas que nele habitam, passando, o território, a compor a condição de sujeito nesta análise.

### **Monitoramento e Avaliação**

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo de gestores e trabalhadores sobre a execução dos serviços, programas e projetos quanto aos objetivos, metodologias, metas e qualidade dos serviços. Pressupõe prover informações, pautadas em indicadores, para a tomada de decisões ou correções de rumos para aprimorar os serviços. Através destes indicadores e acompanhamento avalia continuamente a qualidade dos serviços, uma das atribuições da VS, mas também, monitora os dados da prestação dos serviços, das demandas não atendidas, das execução e resultados do SUAS. O monitoramento na VS tem uma vertente educativa, para além da fiscalização, o que se pretende uma racionalização dos recursos para otimizar as proteções. Para Jannuzzi, (2014, Pág. 32) este instrumento tem como

propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento.

O processo de monitoramento enquanto instrumento da VS implica no acompanhamento da execução dos serviços na garantia de direitos básicos, observando a qualidade da prestação dessas ações, conhecimento do território e das pessoas que nele habitam.

O MDS vem avançando na definição dos indicadores de Monitoramento do SUAS como uma atribuição da VS. Conta com indicadores de Monitoramento e avaliação para os serviços, CRAS e CREAS (definidos como IDCRAS<sup>12</sup>, IDCREAS<sup>13</sup>), compreendendo as condições de qualidade para garantia de financiamento. Destacam-se o olhar para estrutura física ou administrativa; serviços, processos ou atividades; produtos ou resultados e recursos humanos. Estes indicadores são utilizados para avaliação do Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS.<sup>14</sup> Estes índices são avaliados a partir de indicadores obtidos a partir da execução dos serviços, preferencialmente de forma contínua e participativa como forma de acompanhar a execução dos serviços. Através destas medidas é possível observar o estágio em que se encontra o SUAS nos municípios.

Este acompanhamento deve ir além de registro de dados quantitativos e qualitativos, típicos de ação de fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, pautadas na perspectiva econômica e neoliberal, que se preocupa com números não com as pessoas, não com a qualidade dos serviços que afiançam a proteção. Para Silva (2001, Pág. 79)

O monitoramento, seguimento ou acompanhamento, é um exame contínuo efetuado, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, para verificar como estão sendo executadas as atividades. Visa o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna realizada durante a execução do Programa. Pode-se ainda dizer que a preocupação central do monitoramento é com o funcionamento do programa, sendo seus objetivos: auxiliar na execução do programa; melhorar a função gerencial; assegurar eficiência e produtividade de um programa; organizar fluxos de informações sobre o programa e auxiliar o processo de avaliação, constituindo fonte de informação para o pessoal do planejamento e da execução, bem como da avaliação.

---

12 IDCRAS – indicador de desenvolvimento de CRAS

13 IDCREAS - indicador de desenvolvimento de CREAS

14 O Pacto de Aprimoramento da Gestão é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do Suas.

O monitoramento oferece insumos padronizados para acompanhamento dos planos de trabalho dos serviços, programas e projetos e para realização da avaliação. Deve ser contínuo, pautado em indicadores e de fácil compreensão, permitindo a avaliação contínua de processos e produtos.

A avaliação, enquanto análise crítica do cumprimento dos objetivos e metas propostos nos planos de trabalho, é possível a partir do monitoramento, ou seja, a partir dos dados levantados no processo de acompanhamento de um dado serviço, programa ou projeto.

Avaliação tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação. (Jannuzzi 2014, Pág. 32).

Para Jannuzzi (2016), o monitoramento pode ser classificado como monitoramento analítico ou gerencial, sendo:

“Monitoramento Gerencial” – voltado ao acompanhamento de metas e prazos de ações –, é imprescindível investir tempo e recursos para implantar no cotidiano de técnicos e gestores de programas as rotinas (Pág. 40)

O autor destaca o a necessidade de sistemas de informações para realização do monitoramento analítico que deverá focar mais no acompanhamento de metas e prazos de ações, mas para além dos números ele destaca a necessidade de investir nas rotinas de monitoramento analítico.

“Monitoramento Analítico” das ações e programas, realizado por meio de análise comparativa e sistêmica de indicadores ao longo do tempo, pelo território e segundo outros eixos comparativos (tipologia de unidades organizacionais como municípios mais pobres e mais ricos, com maior ou menor capacidade de gestão, com maior ou menor integração/ articulação entre programas sociais etc.) (Jannuzzi 2016, Pág.40)

Assim, a estruturação das atividades de monitoramento e avaliação busca dar valor a informação no contexto local e/ou espacial onde ele está situado. Os sistemas de informação, quando alimentados continuamente e com indicadores que realmente deem significado aos números respondendo pela realidade vivida, desta forma pretendem oportunizar a leitura dos impactos, continuidade e alteração dos programas, para além das metas estabelecidas.

Portanto, o monitoramento e avaliação caminham juntos num processo contínuo de reconhecimento de análise de dados que permitem identificar processos e resultados da política, observando detalhadamente a qualidade do serviço prestado a partir de indicadores pré-estabelecidos. Enquanto o monitoramento acontece frequentemente, podendo ser realizado através de sistemas informatizados, in loco, por comissões avaliadoras, entre outros. A

avaliação acontece periodicamente, uma ou duas vezes ao ano e analisa o resultado coletado pelos instrumentos no processo monitoramento.

O SUAS dispõe de sistema de monitoramento e avaliação para a rede de serviços socioassistenciais que estabelece indicadores de avaliação e critérios de qualidade dos serviços, o CENSO SUAS, realizado anualmente e coleta dados de todos os serviços da rede socioassistencial em âmbito nacional. Este censo qualifica e atribui índice de desenvolvimento de cada serviço vinculando os resultados ao financiamento. Tanto o Censo SUAS como outras estratégias de monitoramento são pautados nos instrumentos de visitas técnicas, comissões de serviços, supervisões técnicas, reuniões com serviços e reuniões com usuários dos serviços e outros, define ainda as expressões das vulnerabilidades que perpassam os sujeitos e que constituem um desafio para os serviços. O processo de monitoramento e avaliação deve considerar a participação de quem usa os serviços, fazendo participar de todos os processos. A avaliação participativa enquanto metodologia, envolvendo os sujeitos, desde a definição dos indicadores relevantes para o monitoramento e na participação da construção da avaliação.

A lei do marco regulatório (13.019/2014) estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, aborda o monitoramento das parcerias, estabelece o uso do termo monitoramento correlato a função fiscalizatória, o que deixa um desconforto em relação as atividades pedagógicas empreendidas pelo monitoramento do SUAS. Trata-se de atestar o cumprimento ou não das metas pactuadas e financiadas pelo órgão gestor. Os resultados observados serão inseridos em plataforma do Tribunal de Contas - TC, acarretando as sanções fiscais aplicáveis. Neste formato, o monitoramento se aproxima da função do controle e fiscalização, acompanhando a execução das metas apontadas no plano de trabalho para aquém da qualidade dos serviços. Muito embora esse modelo proponha uma comissão de monitoramento e avaliação composta de equipe técnica das proteções, conselheiros, usuários e gestores as decisões de punição são designadas pelo técnico do monitoramento (gestor de contrato) que tem o poder de validar no sistema do TC o cumprimento ou não das metas.

O desafio tem sido construir um aparato institucional de gestão que levante e produza informações consistentes do volume e qualidade das políticas sociais e o eixo de estruturação desse campo de organização é a criação de setores estratégicos de monitoramento e avaliação das diferentes políticas sociais. Para tanto, as políticas sociais necessitam de sistemas de informações para prover com dados sistematizados para gerar conhecimento de forma

territorializadas, acompanhando resultados do território, da política e das pessoas que nele habitam.

O Monitoramento padrão da VS, configura-se como uma construção de novos olhares para o reordenamento da rede socioassistencial, para a identificação dos desprotegidos, para a qualidade do serviço, o respeito a diversidade, atendimento aos parâmetros da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009) NOB/SUAS, NOB RH, Cadernos de orientação técnicas, entre outros

Para monitorar o SUAS é necessário observar a demanda em relação a oferta, isto é, a prestação dos serviços, gerando percentuais de cobertura nos territórios. Com a construção de painéis, é possível analisar a presença, insuficiência ou ausência de proteção no território, propondo adequações para a oferta.

A construção de painéis de oferta deve ser estruturada de forma a possibilitar identificar os serviços, programas e projetos e benefícios ofertados por território. Nos sistemas da REDESUAS é possível acessar ao CADSUAS, o CNEAS ou o CENSO SUAS que dispõe de dados da rede socioassistencial e o perfil do público a quem ela se destina. Nestes sistemas, ainda é possível observar o número de metas pactuados com o conselho e os valores repassados para a manutenção dos serviços pela gestão federal/estadual/municipal da assistência social.

Para o monitoramento da demanda por território é possível extrair os dados nas ferramentas de leitura do banco CadÚnico, o CECAD, disponíveis na página da internet do MDS, ou nos sistemas municipais de gestão de informação com dados locais.

Estes sistemas permitem realizar busca do público por território a partir dos indicadores elencados como prioritários para a proteção.

O município que conta com sistema de informações próprios, com dados relativos ao seu público e também com indicadores de fragilidade de vínculos e outras vulnerabilidades, a leitura da demanda ficará mais completa, possibilitando praticamente chegar até as pessoas que demandam atenção qualificada. Para os que não se encontram nas bases de dados da PAS, a VS deverá ainda atuar em parcerias com as equipes volantes da saúde e educação em busca ativa para identificar os desprotegidos.

Desta forma o painel de monitoramento seria composto de oferta, demanda e percentual de cobertura, possibilitando materializar a necessidade de proteção social de forma

pontual em cada território, por tipo de serviço tipificado ou cada segmento prioritário. Outra forma didática de apresentar estes dados é a espacialização, com mapas das demandas e ofertas. A construção de mapas temáticos é uma possibilidade de visualização das demandas e ofertas da rede, permitindo visualizar as lacunas protetivas, as barreiras naturais de acesso aos serviços e ainda rever a atenção ao público em geral onde ele está.

É importante compreender que o monitoramento e avaliação tem uma relação intrínseca e de interdependência dentro do processo de gestão. A avaliação de todos os aspectos relevantes de uma política se faz a partir de indicadores de gestão da qualidade e quantidade da oferta, de resultados obtidos, alcançados a partir da produção de dados coletados no processo de monitoramento das atividades.

Os estudos de avaliação, desempenho e resultados das políticas sociais são imprescindíveis para identificar em que medida os gestores que operam as políticas sociais têm conseguido garantir direitos sociais e impacto/resultados nos territórios.

### **Diagnóstico socioterritorial**

De acordo com o a NOB (2012) (Artº 21), a realização do diagnóstico socioterritorial requer:

I - processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; II - identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; III - reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social. IV - Utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações.

A proposta apresentada pela regulação aponta os dados dos sistemas de informações do SUAS e outros sistemas disponíveis como base para mensurar e identificar oferta e demanda e reconhecer a capacidade de proteção ofertada nos territórios. Compreendemos o diagnóstico mais dinâmico, vivo e intenso, para além dos números objetivos. De acordo com o caderno do CapacitaSUAS nº3 2013, Pág.70, o “diagnóstico socioterritorial tem como base de referência o território. Não o território administrativo, a subdivisão da cidade, mas o espaço onde se vive, o “chão””.

Ele ultrapassa o reconhecimento do público prioritário elencado pela LOAS: família, maternidade, criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência quando do reconhecimento dos usuários da PAS. O diagnóstico pretende olhar a totalidade, com um olhar dos “grandes números” (CapacitaSUAS nº3 2013, Pág. 66), evitando a divisão das pessoas em pequenas categorias, deve enfatizar o olhar para e sobre o território e para os que nele demandam proteção. Assim trata os dados e informações sobre as pessoas, reconhece o território e suas histórias e formações a partir da ótica de quem nele vive.

Para tanto, necessita ir além dos números e estatísticas (as virtualidades), necessita entrar em contato com as pessoas que habitam os lugares para real (as realidades) reconhecimento das especificidades da demanda dos territórios, quem são elas, onde estão e o que necessitam e buscam na rede de serviços. Várias estratégias de “mapeamento participativo” ou “mapa falado”, entre outras técnicas para escuta qualificada que devem fazer parte do arcabouço de construção de diagnóstico.

Mas, como conhecer e reconhecer a pobreza e as desigualdades expressas nos territórios da cidade? A categoria pobreza é ampla e desenhá-la requer sair dos “grandes números”<sup>15</sup> e realizar uma abordagem mais próxima do “chão”. Afinal, do que se trata o diagnóstico, o que queremos reconhecer, como apontar a incidência de inclusão e exclusão social? Igualdade e desigualdade? Proteção e desproteção? Estas medidas, expressas em estudos se configuram como uma das missões da VS.

Para a construção do diagnóstico socioterritorial, inicialmente é necessário uma padronização dos indicadores, o que se entende por proteção e por desproteção. Os indicadores devem mensurar a proteção em diferentes tipos de comunidades, de diferentes tipos de necessidades na vida urbana e rural, das comunidades indígenas, assentamentos rurais e ocupações urbanas, entre outros, sempre considerando o envolvimento de quem vive no território, os movimentos sociais e as influências que operam nas políticas. Segundo o caderno do CapacitaSUAS nº3, 2013 (Págs. 72-73) apud Acselrad (2008),

Brasil apresenta-se como um caso exemplar de transformação de demandas sociais em políticas públicas por meio da utilização de diferentes processos de “mapeamento participativo”, notadamente os que implicam no reconhecimento de novas territorialidades (terras indígenas, quilombos, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento extrativista, projeto de

---

15 Terminologia utilizada por Dirce Koga ao se referir as grandes estatísticas.

desenvolvimento sustentável, assentamento florestal) e ordenamento territorial (como os Planos Diretores). Isto denota, por um lado, a vitalidade dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, e por outro, a produção acadêmica de pesquisadores que, de algum modo, tem colaborado com essas organizações”.

Os diagnósticos socioterritoriais reúnem vários indicadores tais como habitação, saneamento básico, acesso à educação, entre outros. Deve haver delimitação precisa dos indicadores de proteção social da PAS. Muito embora as ausências e insuficiências de habitação, saneamento e educação formal aumentem o grau de vulnerabilidade das pessoas e famílias, os mesmos não podem ser enfrentados e garantidos nos serviços tipificados e específicos da PAS.

Tratar da questão do desenvolvimento dos indicadores é tema amplo, considerando a complexidade se reveste a proteção e a padronização e mensuração destas por sistemas informatizados e as escutas qualificadas. Como o CadÚnico para programas sociais do governo federal a oferta de um banco de dados complexo com dados das famílias e indivíduos representa um avanço, mas desconsidera qualquer aspecto subjetivo relacional das famílias.

O Caderno CapacitaSUAS (2013) apresenta estudo realizado para o MDS – pesquisa amostral junto as famílias beneficiárias do programa de transferência de renda na cidade de São Paulo. Neste painel apresenta a definição de uma matriz analítica com indicadores para a construção de um diagnóstico socioterritorial, são eles:

a relação provedor – dependente; a relação quali-quantitativa entre a condição de provisão face à intensidade das desproteções da família; a segurança do trabalho face a renda familiar; o alcance do desenvolvimento da escolaridade; a segurança de habitação e a qualidade de habitabilidade; a segurança ambiental e integração urbana; a qualidade de vida e cidadania da família e do conjunto das famílias de um território. (CapacitaSUAS nº3 2013 Pág. 76)

Estes indicadores representam um complexo avanço para afiançar a proteção para as famílias, porém não foram incorporados no CadÚnico a fim de mensurar as desproteções e possibilitar as leituras territoriais. A PAS realiza a leitura das desproteções focada na renda, sendo que este é um indicador determinante no agravamento de todas as outras, mas não pode ser considerado isoladamente. Para fins de inserção, o CadÚnico não considera a pobreza e suas expressões em suas várias dimensões.

Para Yazbek (2012) a pobreza é uma categoria histórica, resultado da forma de organização da sociedade que não pode ser vista como natural, “expressão direta das relações sociais, certamente não se reduz às provações materiais” (Pág. 290), categorizada como multidimensional, a pobreza se caracteriza como ausência de renda, mas também pela

“carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças. (Yazbek apud Martins 1991, Pág. 15)

Pautado na realidade os indicadores para reconhecimento das demandas devem ser considerados em suas múltiplas determinações, para além da renda, considerar também o ciclo de vida, minorias étnicas, orientação sexual, raça, pessoas com graus de dependência e redução de capacidades, pessoas com ausência de cuidador, pessoas com rompimento de vínculos, pessoas com violação dos direitos, pessoas submetidas a violências, ao isolamento, entre outros.

Para leitura das fragilidades dos territórios podemos considerar os seguintes indicadores, tais como: a presença/ausência do tráfico; as barreiras naturais; as barreiras arquitetônicas; a presença de risco natural; presença/ausência de infraestrutura básica; presença/ausência/insuficiência/distância de serviços públicos de saúde, educação, assistência social e transporte; presença/ausência/insuficiência de serviços de segurança pública;

As leituras territoriais, sistematizadas em diagnósticos são a base para a implantação ou implementação de serviços voltados ao atendimento das reais demandas. Os serviços devem ser estruturados nos territórios onde o público se encontra ou nos lugares do espaço urbano que fazem uso cotidianamente. Historicamente, nossa cultura de colônia oligárquica, os serviços foram organizados pautados por interesses políticos na definição dos territórios e do público beneficiado.

Para um diagnóstico socioterritorial com alimentação contínua é necessário elencar os sistemas de informações que irá retroalimentá-lo. A elaboração requer a seleção dos indicadores relativos a proteção social e as peculiaridades do território. Para a materialização da coleta de dados, pode-se elaborar painéis. Estes painéis podem ser construídos a partir de planilhas (Excel) ou sistemas específicos.

Para o reconhecimento da demanda, a planilha de demanda, que oportuniza reconhecer o público potencial da proteção social. Este reconhecimento ainda pode agregar os ciclos de vida, o total de famílias por território no CadÚnico, na base do censo do IBGE, as fragilidades de renda, as fragilidades de vínculos ou rompimentos ou abandonos, a violação de direitos no território, entre outros indicadores disponíveis na base de dados do CadÚnico ou outro sistema disponível. Todos estes indicadores devem ser totalizados por território.

Para a construção de uma planilha de oferta da rede protetiva pode apresentar a rede prestadora de serviços e o território onde se faz presente, a quantidade de serviços e a modalidade deve estar destacada. O número e o tipo dos benefícios, em especial, os de transferência de renda, que apontam o investimento da política no território.

Painel de leitura territorial, com a mesma sistematização e um olhar para infraestrutura e aporte das outras políticas públicas. Assim, é possível sistematizar em uma única matriz de monitoramento, a leitura de proteção e desproteção com base territorial. Comparando a demanda e oferta de proteção social, estimando o quanto se protege de cada território e o quanto ainda se deixa vazios protetivos. Cada território irá mostrar o quanto o estado investe ou precisa investir.

Estas estratégias de apresentação permitem olhar o território e a sua capacidade protetiva com vistas a construção de um diagnóstico, estes painéis devem ser analisados pelas comunidades como resultado das conquistas e das lutas coletivas ou como resultado da ausência delas.

Elencar as proteções e desproteções afiançadas nos territórios significa avançar no reconhecimento da pobreza, as suas causas e consequências. O enfrentamento à pobreza parte do seu reconhecimento, do conhecimento das suas expressões para atuar na prevenção, mas como afirma Sposati (1996) “é inviável o enfrentamento das condições de pobreza sem mudanças estruturais no modelo concentrador” (apud Yazbek 2012, Pág. 291). Urge o enfrentamento para garantir os direitos afiançados nas leis na vida cotidiana.

O diagnóstico socioterritorial, sistematização dos dados coletados nos instrumentos de informação e monitoramento e avaliação, aponta as rupturas e ausências protetivas. É com este instrumento que a VS inicia a proposição de ampliação da rede, sua adequação e a melhoria da qualidade dos serviços.

A partir do diagnóstico socioterritorial que se materializa o planejamento, que visa estruturar e dar materialidade às proteções utilizando o tempo e os resultados que se pretende alcançar como medidas. Este próximo instrumento é resultado dos compromissos técnicos e políticos da gestão.

## **Planejamento**

O planejamento aponta para onde se deseja chegar tendo como referência uma abordagem técnica e política, ou seja, como a prevenção e a proteção social irá se materializar nos territórios.

O planejamento se materializa na PAS através dos planos de ação. O governo do Paraná disponibilizou um plano de ação para o período de 2016-2019. A união também elaborou o SUAS 10: Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas.

Em âmbito local, o diagnóstico socioterritorial deve ser pautado a partir da diagramação das demandas e ofertas e os percentuais de cobertura das proteções ofertadas, das desproteções não cobertas. O próprio olhar das pessoas que habitam o território, o “chão” já apontam as prioridades do planejamento.

Desta forma, a partir do diagnóstico é possível construir cenários tanto da cobertura ofertada apontando o que se pretende ampliar e o que precisa de readequação ou está inexistente no território. Para a NOB (2012 Pág. 25), o plano de assistência social ” é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS”.

Oliveira (2006, Pág. 10) afirma que o planejamento surge

há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos. Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra.

Ao longo da história o planejamento foi se modificando, ganhando metodologia, fluxos e contextos. Sendo uma resposta das interações de quem nele agia.

Nos governos ele é considerado um instrumento político, mediando interesses entre os grupos da sociedade. Para Oliveira (2006) planejamento deve ser visto como processo, em continua alimentação e transformação e ainda,

é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas (Pág. 12)

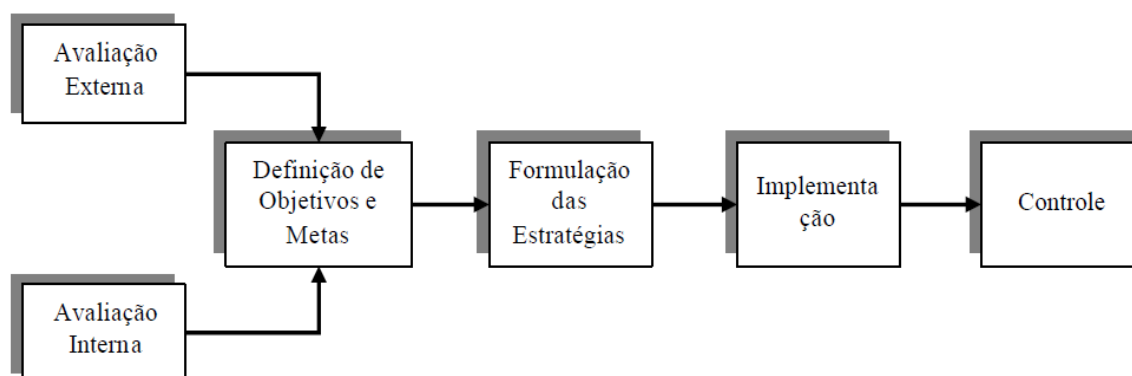
Para o autor ele deverá ser organizado e validado com toda a sociedade, o que vem de encontro com a perspectiva do SUAS. O planejamento nas políticas públicas deve considerar outras variáveis, tais como a participação, a universalidade, a responsabilidade pela proteção social, o enfrentamento das desigualdades social entre outras. E ainda, para o SUAS o

planejamento apontar as necessidades de intervenção nos territórios, imprimindo no virtual as mudanças se que deseja no real. O Planejamento deverá levar em conta as peculiaridades do território e as necessidades apontadas por quem nele habita.

No campo das empresas, o planejamento estratégico além de útil para as corporações e serviços, permite organização metodológica, e também estimula o “desenvolvimento do raciocínio estratégico e aprimora as reflexões do estrategista sobre as possibilidades futuras, contribuindo com a formação de estratégias. (Migliato 2003, Pág. 16).

Para o autor, esta forma de planejar deve levar em consideração a realidade onde a organização está inserida e as forças nela presente. Assim, o ciclo do planejamento estratégico compreende as seguintes etapas:

**Figura 5- Etapas do Planejamento Estratégico**



Fonte: Migliato (2003)

Interessante abordagem que considera avaliação interna e externa. Trazendo para a realidade do SUAS, seria considerar quem nele atua (trabalhadores e gestores) e quem dele necessita. A definição de objetivos se dá a partir das duas perspectivas e assim o plano é fundamentado com os olhares de todos os atores.

De acordo com a NOB (2012), todos os entes da federação deverão apresentar os seus planos de ação a cada 04 anos, coincidindo com o PPA (Plano Plurianual). Nesta regulação a estrutura do plano deve conter:

I - diagnóstico socioterritorial; II - objetivos gerais e específicos; III - diretrizes e prioridades deliberadas; IV - ações e estratégias correspondentes para sua

implementação; V - metas estabelecidas; VI - resultados e impactos esperados; VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII - mecanismos e fontes de financiamento; IX - cobertura da rede prestadora de serviços; X - indicadores de monitoramento e avaliação; XI - espaço temporal de execução; (Pág. 25)

Pautado nos resultados apontados no diagnóstico, o estabelecimento das diretrizes, prazos, metas e todos estes itens tem que ampliar e dar visibilidade às propostas deliberadas nas conferências, metas pactuadas nas instâncias de governo, devem ser aprovados nos conselhos de assistência social, garantindo que o plano seja efetivamente uma resposta às demandas e que a sua execução seja acompanhada sistematicamente pelos conselhos, usuários e trabalhadores.

Assim, o planejamento aponta as respostas técnicas e políticas para as questões que não se calam no contexto das cidades: Que proteção social, preventiva, proativa, inclusiva queremos ofertar neste território? Quanto da proteção espera-se que cada território possa oferecer como mínimo necessário para manter os patamares de civilidade? Quanto de proteção espera-se manter no território para garantia de inclusão e desenvolvimento de potencialidades? Quanto de proteção pretende-se ofertar para garantir igualdade de oportunidades? Que cidades queremos, nós trabalhadores da política, os usuários e gestores?

O planejamento social como instrumento de gestão representa a régua, uma medida de quanto se compreende e se pactua na ampliação do direito na cidade.

A partir desta reflexão sobre os elementos fundamentais (território e participação social e dos instrumentos de gestão) na VS foi possível avançar na compreensão e na consolidação da proposta da VS. Somente na coleta de informações possibilitou uma confrontação entre o previsto e o possível.

Propositalmente, apresentamos os conteúdos de uma forma um tanto sobreposta, pois esta é a realidade da sua operacionalização, todos se encontram em concomitância na configuração da VS.

Neste capítulo foi possível apreender que desde que a assistência social foi elevada à condição de política pública de todas as suas regulações e padronizações, foi com a NOB de 2012 que se efetivou o amadurecimento da VS, avançando na definição e na construção de um instrumental que possibilitasse a organização nos entes da federação.

Esta sistematização/organização da forma como está pautada permite a prevenção nesta política e não somente o atendimento emergencial às demandas. Ao apresentar os instrumentos de gestão, estamos definindo a forma como compreendemos a operacionalização e o instrumental para a VS.

No próximo capítulo analisamos a coleta de dados, apontamos elementos essenciais à implantação de uma VS participativa, pautada no território, com escuta qualificada, com processos e produtos interligados e sincronizados na leitura do público, suas necessidades e da oferta da rede socioassistencial.

A PAS estava sendo organizada e estruturada nos padrões estabelecidos nas regulações. Vivemos tempos de desmonte da proteção social, que já vinha focalizada e restrita aos mais pobres, e agora excluiu estes também. A sociedade brasileira se mostra cada dia mais preconceituosa em relação as classes populares, desigual e violenta. Um país racista, pensando por homens brancos para os seus pares. A elite que constrói as leis o faz para proteger a sua classe, não o faz pensando nos pobres.

Precisamos avançar, a partir do que está estabelecido nas regulações com vistas a garantia dos direitos humanos, fazer da VS um aporte para a prevenção, para afiançar a proteção social universal àqueles que se encontram desprotegidos nesta sociedade capitalista.

Para o próximo capítulo apontamos a análise da implantação desta função no Paraná a partir dos parâmetros, instrumentos e operacionalização elencados neste capítulo, onde será possível analisar se a VS que está posta no estado atua efetivamente na ampliação e cobertura, aprimoramento do desempenho dos serviços da rede socioassistencial, se influencia o planejamento da PAS e se efetivamente apresenta resultados objetivos sobre as vidas das famílias atendidas por essa política.

Assim, a coleta de dados está focada no território delimitado pelo Escritório regional da SEDS – ER Cascavel. Para conhecermos como as categorias estão estruturadas e como esta função vem contribuindo no reconhecimento territorial e influenciando o planejamento desta política, e ainda, contribuindo para a construção de uma nova abordagem desta política, pautada em estudos técnicos com indicadores e dados de realidade e não mais em interesses políticos partidários.

#### **4 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA REGIONAL DE CASCAVEL- O CHÃO DAS COISAS.**

Neste capítulo apresentamos a análise da implantação da VS na regional de Cascavel do Estado do Paraná, o campo de estudo. Enfatizaremos a estrutura, organização, sistematização e operacionalização desta função da política de assistência social. No âmbito do governo do Estado do Paraná analisaremos a implantação da função no Escritório Regional (ER) de Cascavel e no âmbito municipal na prefeitura de Cascavel.

Para aprofundarmos o conhecimento da realidade da VS em âmbito municipal, na regional de Cascavel, daremos destaque a sede da regional, Cascavel. A justificativa para escolha do município de Cascavel se fundamenta nos seguintes aspectos: trata-se de um município de grande porte onde e de acordo com as pesquisas previamente realizadas pela internet, a VS já se encontra em funcionamento, isto é, conta com estrutura, equipe constituída e com produtos apresentados. Na página da Secretaria de Assistência social (SEASO) encontramos sistema de informação, sistema de monitoramento e avaliação, boletins com diagnósticos por tipo de serviço, estudos e simulação de cenários para o reordenamento e expansão da rede de serviços.

Para tanto realizaremos uma pesquisa “in loco” com a equipe responsável pela VS de Cascavel e também com a equipe que responde pela VS no Escritório regional da SEDS, situado em Cascavel, para dar concretude à pesquisa.

Desta forma dividiremos este capítulo em três momentos:

No primeiro momento apresentamos o reconhecimento do local da pesquisa, construímos breves considerações sobre a formação história do Paraná e o surgimento das primeiras iniciativas na área da assistência social no Paraná, pois consideramos a história do estado o motor formador dos resultados da atualidade, tanto nas relações quanto na forma de operar as políticas pública

No segundo momento nos aproximamos do chão da pesquisa, o reconhecimento do território a ser pesquisado, a regional de Cascavel do ER, composta de 19 municípios e suas características.

No terceiro momento, o resultado da pesquisa, analisamos as informações coletadas a partir das categorias analíticas da pesquisa, com destaque para os eixos estruturantes da VS e os instrumentos de gestão a serem utilizados na sua implantação, evidenciando a contínua necessidade de diálogo entre os instrumentais e a realidade, onde eles se redefinem a todos os momentos.

Para tanto, utilizamos duas técnicas, a coleta dos dados nas páginas da internet e a realização de visita para coleta de informações.

#### 4.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA, POLITICA E SOCIAL DO ESTADO DO PARANÁ - BREVES CONSIDERAÇÕES

O estado do Paraná teve a região do litoral colonizada pelos portugueses, todas as outras regiões ficaram sob o domínio Espanhol, conforme acordo com Tratado de Tordesilhas de 1494 (Mota 2011, Pág. 61). As primeiras expedições marcam o ano de 1522 (Mota 2011, Pág. 56). Vieram em busca de reconhecer as áreas, levantar as riquezas a serem vendidas na Europa, bem como, subjugar os indígenas transformando-os em “trabalhadores”. Para isso contaram com o apoio das missões jesuítas que vieram para o Paraná ensinar a doutrina católica e domesticar os indígenas. Originalmente estas terras eram habitadas há mais de 3 mil anos pelos povos indígenas, Kaingang, Guarani e Xetá (Museu Paranaense)<sup>16</sup>.

Para Rompatto (2016)

A utilização da religião como meio para atrair os índios e levá-los sem choques ao aldeamento era claramente exposta no regulamento de 24/07/1845 quando pedia o uso de meios suaves e o mimo para atraí-los e também pompas e aparato do cristianismo para arrebatá-los e ferir-lhes a imaginação. A “domesticação dos índios”, linguagem corrente no século XIX para se referir a tentativa de impor a eles a civilização à moda europeia, era um trabalho difícil, dispendiosa e com poucos resultados práticos para as intenções especialmente financeiras dos governos Imperial e Provincial. (Pág. 27)

O autor destaca os aldeamentos como uma estratégia de doutrinação dos indígenas ao lado das religiões como um “local onde os índios pudessem ser reunidos e ensinados a se comportar como civilizados” Rompatto (2016, Pág. 18). Outro objetivo a ser atingido com o

---

16 Disponível em: <http://www.museuparanaense.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=68> acessado em 31/01/2018

aldeamento, era o domínio das terras. Com a saída das terras, os indígenas confinados nas aldeias perdiam o controle de suas áreas, o que deixava os colonizadores livres para explorá-las, desta forma, o

Estado e os fazendeiros ficavam com as terras deixadas pelos índios porque levados aos aldeamentos, e o país tornava-se mais civilizado. A questão era como retomar estas terras dos índios, já que em muitos casos eles tinham o documento expedido pelo próprio governo atestando a sua propriedade, seja em retribuição dos serviços prestados, seja em reconhecimento ao direito deles sobre a terra. (Rompato (2016, Pág. 18)

O legado das expedições dos colonizadores foi a dizimação do povo e da cultura indígena. As cidades foram se formando a partir dos aldeamentos. A ocupação europeia não foi pacífica, as doenças tropicais, as batalhas contiveram o avanço pelo território por algum tempo. Os colonizadores deixaram aqui a sua cultura, que se mescla com a cultura dos povos nativos e que ainda hoje se manifesta na nossa cultura, as cestarias, da cura medicinal através das ervas, na culinária com o uso da mandioca, erva mate, os bijus, o pinhão, entre outros.

Atualmente, segundo informações da FUNAI, há 18 terras indígenas demarcadas e regularizadas no estado do Paraná com uma população de 26.559 pessoas indígenas, sendo que 11.934 habitam em terras indígenas e 14.625 se encontram fora de terras demarcadas (IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO, 2010)<sup>17</sup>.

O Estado do Paraná, tornou-se província em 1853 (Mota, 2011, Pág. 109), desmembrando de São Paulo, nesta época contava com as vilas de Curitiba e Paranaguá. Segundo Motta (2011), o primeiro presidente da província do Paraná foi Zacarias de Góes e Vasconcelos, que ficou 2 anos no cargo e fazia parte do partido conservador (Pág. 107) marcando o início de uma longa trajetória configurando a forma de pensar neste estado.

A madeira era o objeto a ser explorada afirma Motta (2011, Pág. 52) junto com outras riquezas naturais. Com estes bens o governo fez campanha para atrair imigrantes e estimulados com a construção de ferrovias para a retirada das riquezas e envio para o exterior. O governo usou as riquezas características dos nativos como chamariz e foram apresentadas como garantia de riqueza aos imigrantes. A exemplo,

A erva-mate foi apresentada ao imigrante europeu como o principal produto de exploração econômica nas fronteiras do Oeste da Província, sendo considerada como

---

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/encarte\\_censo\\_indigena\\_02%20B.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/encarte_censo_indigena_02%20B.pdf)

a principal riqueza da fronteira entre Brasil e Argentina, era tratada como oportunidade de lucros aos novos imigrantes (Mota 2011, Pág. 53)

Até o ano de “1889 e 1900 vieram para o Estado do Paraná 53.047 imigrantes de diversas nacionalidade” europeias. Para Mota (2011, Pág. 59)

Esta supremacia europeia se apoiava aqui no discurso de que o Paraná, por seu “clima” e uberdade do “solo”, era um excelente destino para os imigrantes que, por sua vez, contribuíam para o desenvolvimento das colônias.

Até então a trajetória da história deste estado foi definindo a matriz do pensamento atual: conservador, oligárquico e segregador.

Com a retirada da madeira nativa e o aldeamento dos índios, as condições para a formação das grandes fazendas de café, algodão, trigo criação de gado estavam dadas e seus coronéis governavam as fazendas e o estado. A economia do estado, transformando em grandes fazendas, definiu a sua vocação e cresceu baseando sua economia na agricultura e agropecuária, reforçando a forma colonial, oligárquica e exportadora de bens e produtos locais para outros continentes.

De acordo com Marcelino (2015, Pág. 03) após a revolução de 1932 houve uma mudança no modelo de estado. “As oligarquias sofreram fortes impactos que a enfraqueceram, principalmente a partir da queda do Império e da derrota na revolução de 1932”. A burguesia tradicional do estado se reordena. A burguesia tradicional e oligarquia ruralista na figura dos coronéis, os super-fazendeiros, assumem os cargos políticos, levando consigo os mesmos valores e trato da coisa privada na esfera pública, impondo-os nos atuais cargos no estado (público) a mesma regra/gestão da fazenda (privado). O autor ainda destaca que “essa elite transferiu padrões coronelistas e clientelistas de uma cultura política até hoje disseminada das mais variadas formas e lugares” (Pág. 03). As marcas permanecem no modo de fazer política no estado, o “*primeiro damismo*” recorrente é uma desses sinais de que os nossos governos usam a lei da fazenda na gestão pública.

As práticas de nepotismo, que enquadra também o “*primeiro damismo*” atravessou a era colonial e ainda está presente nos dias de hoje. Segundos estudos de Oliveira (2012), “*Nas teias do nepotismo*” afirma que somente 05 famílias dominam alternadamente o cenário da política paranaense desde os remotos tempos da colônia. Seus descendentes continuam a mandar no Estado e trazem consigo os descendentes, como é o caso da família Barros (Maringá), com ministro, vice-governadora e filha deputada estadual (22 anos), família Richa (Londrina) com 03 gerações no poder com a forte presença da primeira dama do estado à frente

da política de assistência social, Família Requião (Curitiba), 03 gerações com cargos públicos, Família Dias (Maringá), também na terceira geração e família Rocha Loures (Curitiba). Estes descendentes praticamente herdam seus cargos e continuam a tratar o espaço público com os preceitos e valores das relações privadas, confirmando que este país sempre foi pensado por poucos.

A participação política no Estado sempre pertenceu aos nascidos nas famílias tradicionais, sendo que até a entrada da República (1889) o voto não era permitido aos analfabetos (Faoro 2001, Pág. 552). A troca de favores e favorecimentos entre os iguais também era prática no estado, o autor chama de “troca de proveitos”, onde o sistema é denominado de “reciprocidade”. Os favores são prestados aos compadres, funcionários fieis são sempre recompensados, “quem tem padrinho não morre pagão” (Pág. 552)

Faoro (2001, Pág. 553) afirma como o sistema coronelista trata os munícipes como os subordinados da fazenda, como um patrimônio, cujos sonhos e desejos estão ligados ao do coronel, típico sistema paranaense de governo, não havendo nenhuma possibilidade de questionamento da ordem estabelecida,

a dominação pessoal transforma aquele que a sofre numa criatura domesticada: proteção e benevolência lhe são concedidas em troca de fidelidade e serviços reflexos. Assim, para aquele que está preso ao poder pessoal, se define um destino imóvel, que se fecha insensivelmente no conformismo. Quem tem chefe não delibera, ouve e executa as ordens. O dissenso não se abrigará na liberdade reconhecida de opinião, senão que caracteriza a traição, sempre duramente castigada.

Esta política do compadre, do favor, do protegido, se materializou no Estado, sendo que a própria pessoa do coronel olharia pelos seus “afilhados” (Pág. 553). Esta forma de atender as necessidades dos munícipes ou trabalhadores da fazenda, deturpou a construção da perspectiva do direito no estado, sendo comum as práticas de programas com caráter clientelista e voltado aos “currais eleitorais” dos *donos do poder*. Esta formação histórica do estado tem influência direta nas políticas públicas. Esta forma de gestão acentua as desigualdades, também históricas como uma das expressões da formação do Paraná.

Ao longo da história do estado houve uma mudança na característica econômica do estado, de estado eminentemente agrário, que hoje está em 5º lugar no ranking do PIB do Brasil e somente de 9% do Produto Interno Bruto paranaense provém da agricultura, outros 21% vem da indústria e os restantes 69% vem do setor de serviços (IBGE 2017).

A estimativa realizada pelo IBGE (2017) afirma que o Paraná conta com população de 11.320.892 de pessoas. A receita orçamentária estadual é de R\$ 40.013.480,00 enquanto as despesas empenhadas são de R\$ 34.907.685,00 (IBGE 2017). Mesmo assim, em 2016 houve um “confisco” da previdência dos funcionários do estado, congelamento salarial dos servidores; aumento da alíquota de desconto da previdência para os funcionários do estado; congelamento de avanços e progressões na carreira do funcionalismo; congelamento na data-base que repõe a inflação do período; redução da hora-atividade para os professores, entre outros. (Projeto de lei nº 370/2017 apresentado pelo executivo à Assembleia legislativa em agosto de 2017).

Para demonstrar o quadro de desigualdade que se vivencia neste estado recorreremos a PNAD 2016 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). Nesta pesquisa o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente no Estado é de R\$1.398,00. Esta aponta ainda o percentual de 23,9% da população estadual com rendimento domiciliar *per capita* nominal de até meio salário-mínimo. Desta forma, observa-se a concentração de renda e de riqueza no Estado. Como o nono PIB brasileiro convive com esse percentual de pessoas com renda até meio salário mínimo? Sendo somente uma das características da desigualdade social que se impõe neste estado.

Outro dado relevante em relação as desigualdades de acesso a riqueza socialmente produzida no estado é o percentual de participação no programa bolsa família do governo federal. Ao todo, 11% da população estadual é beneficiária do programa federal, que considera a renda familiar *per capita* entre R\$ 0,00 a R\$ 175,00 como critério para inserção. O estado do Paraná afirma investir na superação da pobreza com programas de transferência de renda próprio, o programa Bolsa Família Paranaense<sup>18</sup>, que oferta benefícios complementares ao programa bolsa Família com benefícios variando entre R\$ 10,00 e R\$ 99,00 por família. No contexto nacional 23% da população nacional é beneficiária do Programa Bolsa Família, o médio mensal de R\$ 179,64 familiar, equivalente a 56 USD (Out/17), estimamos que as

---

18 Programa de transferência de renda complementar ao Programa Bolsa Família com foco no acompanhamento multidisciplinar das famílias. Para a SEDS, a descrição oficial do Programa Família Paranaense destina-se à proteção e promoção das famílias que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social no Estado do Paraná, integrando ações das áreas de assistência social, habitação, agricultura e abastecimento, trabalho, saúde, educação, esporte e lazer, segurança alimentar e nutricional, entre outras

famílias beneficiárias, caso somente tenham esse rendimento, a renda média familiar diária é de USD 1,86 dia, deixando este percentual de famílias abaixo da linha da extrema pobreza.

Este voo panorâmico foi uma passada pela realidade do Paraná, seus territórios contam com inúmeras particularidades, sendo cidades de fronteira internacional tais como Foz do Iguaçu e Guairá; cidades eminentemente agrícolas; polos industriais; litoral e cidades balneárias, tais como Paranaguá onde situa-se um grande porto de exportação da produção; ilhas; região metropolitana de Apucarana, Campo Mourão, Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá, Toledo e Umuarama; Terras indígenas demarcadas, assentados dos sem-terra, entre outras. Apesar de compartilharem a mesma esfera legislativa e governo apresentam diversidades quanto a sua história, colonização, produção de riquezas, formação e opções políticas, o que acaba refletindo na estrutura, organização, na cultura local e na prestação de serviços socioassistenciais.

Assim, após aproximação e reconhecimento dos lócus da pesquisa, da trajetória histórica, política, distribuição das riquezas, faz-se necessário compreender a história da Assistência Social no estado.

Apesar da desigualdade ter sido presença marcante no cenário paranaense desde a sua origem o surgimento da assistência social não foi uma novidade dos anos 30 do Séc. XX.

Segundo Battini (2012) a origem e a institucionalização das políticas sociais no Paraná,

Inscreve-se em três conjunturas econômico-políticas que moveram a cultura na época (1930-1947;1951-1955;1956-1959), por sua vez, determinadas pelas conjunturas nacionais e internacionais (Pág. 01).

No primeiro ciclo (1930-1947), discorre a autora, inicia-se com o esgotamento das culturas agrícolas e a crescente industrialização, emerge uma classe trabalhadora do Paraná, pauperizada, desprovida de direitos e de proteção social. Diante do acirramento das expressões da questão social a igreja é chamada a atuar atendendo as demandas do capital.

Cumprindo as orientações do governo Vargas (1930-45), de expansão dos direitos sociais, no Paraná

Foi na gestão de Manoel Ribas que as políticas sociais tomaram relevo desenhando-se possibilidades superadoras da atenção aos trabalhadores, até então efetivadas pelo sistema protetivo privado, inicialmente familiar e sob a responsabilidade de segmentos sociais, mormente ligados a Igreja. (Battini 2012, Pág. 01)

Neste período, qualquer manifestação da questão social era tratada no estado como uma questão de polícia. O interventor era carinhosamente apelidado de “facão” (Battini 2012, Pág. 01). O trato com os trabalhadores, sejam os imigrantes ou indígenas, era desprovido de direitos eles eram tratados na condição de quase escravos. Eles eram vistos como um apoio ao desenvolvimento das riquezas a serem concentradas nas mãos das famílias tradicionais.

Mas foi no ciclo de 1947-1951 e 1956-1961 no governo de Moysés Lupion que Battini (2012 Pág. 03) afirma que houve a implementação de Políticas Sociais no estado. Os serviços implantados na época foram voltados ao apoio ao processo produtivo e a criação de secretarias/departamento para a gestão da *proteção social*, além da

Criação e Regulamentação do Departamento Estadual da Criança – Decreto 2.517 de junho de 1947; Criação da Secretaria de Saúde e Assistência Social – Decreto Lei nº 615 de junho de 1947; Criação do Departamento da Assistência Social – Decreto 2.518/47; Criação do IPE (Instituto da Previdência Estadual); Instituto de Recuperação dos Surdos-Mudos do Paraná; Criação do SAM (IAM); Expansão da Política de Educação – formação básica e profissionalizante (Economia Doméstica e Artes Industriais); 1948 – SESC, SESI, SENAI, SENAR; Federação do Comércio do Estado do Paraná – administração dos serviços sociais de aprendizagem industrial.

No período de 1951 a 1955 o Paraná usufruiu de novo impulso de desenvolvimento com o governador Bento Munhoz da Rocha Neto. Para Battini (2012), neste período,

As políticas estatais tomaram vulto, entrando em cena a esfera pública na condução dos destinos econômicos, políticos e sócio-culturais do território paranaense, traduzindo a noção de um “governo científico e nacional” como espaço de poder (Pág. 03 )

Na área social neste governo as políticas sociais implantadas foram de

Capacitação e melhores condições de vida aos habitantes da zona rural, através da criação da Fundação de Assistência ao Trabalhador Rural sob a responsabilidade das auxiliares rurais, supervisionadas por agrônomos e médicos; a criação dos Postos de Puericultura para enfrentamento da mortalidade infantil e significativa destinação orçamentária para a Secretaria de Saúde Pública, incluindo auxílio para a construção do Instituto Paranaense do Câncer (Battini 2012 Pág. 04).

No período militar, somente a Aliança Renovadora Nacional-ARENA fez os governadores, partido de direita conservador, que apoiava a ditadura miliar e fortemente representado no Paraná.

Passado este período, as mesmas famílias tradicionais da política (analisado no início desta capítulo) ainda se revezam no poder, sempre contando com suas esposas na direção da *Assistência social* do Estado.

No atual governo, a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), a primeira dama, que não é da área social e conduz os trabalhos.

No portfólio<sup>19</sup> publicado em novembro de 2016 pela Secretaria do Estado, o Paraná afirma ter implantado a terceira maior rede socioassistencial do país. A rede do Paraná é composta por 567 Cras (Centro de Referência de Assistência Social), 180 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), 21 Centro Pop, 570 Unidades de Acolhimento, 211 Centro-Dia e Similares, 689 Centro de Convivência e 24 Centro da Juventude (SEDS / 2018)<sup>20</sup>.

Estes serviços pressupõem atender a 14% da população que segundo a pesquisa *Síntese de Indicadores Sociais 2017 – SIS 2017*<sup>21</sup>, se encontra abaixo da linha da pobreza no Paraná, isto é, “pessoas residentes em domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar per capita inferior a 5,5 dólares por dia em paridade de poder de compra” (IBGE/SIS 2017 Pág. 66), isto representa 1.584.925 famílias com este perfil de rendimento e usuários potencial da política de assistência social, de acordo com o critério de renda.

Desta forma pelo pequeno traçado da formação histórica, de exploração e desigualdade, é possível afirmar que o trato da pobreza nestas terras continua focado nas relações entre o capitão do mato, a senzala e o coronel.

#### 4.2 RECONHECENDO O TERRITORIO: PRIMEIROS PASSOS PARA PESQUISA

Reconhecendo a formação histórica da regional de Cascavel, com destaque para a cidade polo, que comunga com o passado oligárquico do estado e mais algumas características.

A regional de Cascavel, também foi inicialmente ocupada pelos povos Kaingangs, foi colonizado pelos Espanhóis em 1557. Segundo informações disponíveis na página do IBGE<sup>22</sup>, em 1730, o tropeirismo deu início a ocupação branca na região. Mais tarde, 1910 o ciclo da erva mate trouxe colonos eslavos para a região. Esgotado o ciclo da erva mate inicia-se o ciclo

---

19 Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/divulgacao/Portfolio-secretaria-da-familia-e-desenvolvimento-social-parana.pdf> acessado em 01/02/2018.

20 Dados disponíveis em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1275> acessado em 09/01/2018

21 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> acessado em 01/02/2018

22 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=410480> 26/01/2018

da madeira, trazendo imigrantes poloneses, italianos e alemães, unindo-se ao gaúchos e catarinas que vinham em busca de riquezas na região. Cessado o ciclo da madeira após derrubar as matas, as condições estavam dadas para o desenvolvimento local a pecuária e agricultura (IBGE 2017)<sup>23</sup>.

Emancipou-se de Foz do Iguaçu em 1952. Hoje o município representa o polo regional de desenvolvimento e referência como polo estratégico para o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Apresenta índice de urbanização é de 94%, a população atual é de 386.205 (IBGE 2017). De acordo com o IGBE 2010, a renda média domiciliar per capita é de R\$ 988,84, baixo da média estadual que é de R\$1.398,00. O município apresentou um crescimento em relação ao Produto Interno Bruto -PIB entre 2005 e 2009, segundo o IBGE (2010), cresceu 71,1%, passando de R\$ 2.917,8 milhões para R\$ 4.991,8 milhões.

Segundo o IBGE (2017), 38,2% da população local se encontra inserida no mercado forma de trabalho. O setor econômico que mais produz é o de serviços, representando 67% do PIB, seguido da indústria com 19,7%. Na atualidade a agricultura representa 2.9% (IBGE 2010). Ao observar a renda média e o crescimento do PIB, percebe-se que as riquezas geradas não oportunizaram melhoria na qualidade de vida da população como um todo. Ainda, segundo o IBGE (Mapa de pobreza e desigualdade 2003) a incidência de pobreza<sup>24</sup> municipal é de 41,64%, maior que a incidência da mesma pesquisa para o Estado do Paraná que é de 39,07%. O município tem em seu CadÚnico para programas sociais 29.623 famílias (Nov./2017), sendo 3.449 famílias (Jan/2018) beneficiadas com o Programa de Transferência de renda Bolsa Família, representando 4% da população municipal com renda média de R\$ 124,05. Segundo relatório do MDS há também em Cascavel 9.931 beneficiários do BPC (benefício de prestação continuada). A cobertura de benefícios está bem abaixo da média nacional de 23% e do estado de 11%. O valor da passagem de transporte urbano é de R\$ 4,25 (2017), o valor da cesta básica no estado é de R\$ 380,00 (2017)<sup>25</sup>.

Criada em 1994<sup>26</sup>, a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEASO se desmembrou da secretaria de saúde, adaptando-se aos moldes da LOAS (1993). Mais tarde, foi

---

23 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/historico> Acessado em 03/02/2018

24 Incidência de pobreza é a distância média dos pobres em relação à linha de pobreza (hiato) e a desigualdade entre os pobres (severidade ou profundidade da pobreza) (IBGE 2003),

25 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/preco-da-cesta-basica-recua-em-17-capitais-diz-dieese.ghtml> Acessado em 03/02/2018

26 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/index.php> Acessado em 11/02/2018

adaptando seu organograma e regimento, conforme observado na página da própria SEASO, de acordo com a legislação vigente e hoje conta com diretoria de proteção social básica, especial, administrativa e diretoria de gestão do sistema único de assistência social (Página SEASO, 2018).

A estrutura da proteção social em Cascavel está organizada com 07 unidades de CRAS, disponibilizando os serviços de: Serviço de Proteção e Atendimento Integral – PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas e Benefícios Assistenciais. Os serviços estão referenciados nos territórios e contam com equipes estatutárias. (SAGI, 2018)

Na média complexidade o município conta com 04 CREAS e 01 Centro Pop. Nestes serviços realizam o PAEFI, o Serviço de Abordagem Social e o cumprimento das medidas socioeducativas. As unidades são referenciadas por território atendendo pessoas e famílias com direito violado. (SAGI, 2018)

Na alta complexidade Cascavel destaca-se com rede própria de acolhimento para mulheres, condomínio para idosos, casa de passagem para população de rua, família acolhedora, unidades inclusivas e acolhimento institucional para homens e mulheres (SAGI, 2018). A estrutura de serviços ofertada pelo município em relação ao porte da cidade é bem robusta, uma vez que Cascavel, a sede da regional, está na rota da migração do MERCOSUL, atraindo um número significativo de pessoas em situação de trecheiro, migrantes e pessoas buscando oportunidades de trabalho e renda.

Pautamos a nossa seleção do município a ser estudado na sistematização do Censo 2013 e no Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017, sistematizado em estudo técnico elaborado pela SEDS em 2015 “A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná” (2015).

A VS ainda se encontra em fase de implantação ou análise de viabilidades na maioria dos municípios brasileiros. Nos parece que a opção foi de estruturar primeiramente a proteção social a fim de garantir acesso a serviços e benefícios ofertados a partir da regulação do SUAS. E também por ser as unidades que ofertam diretamente a proteção social e que materializa a ação imediata da política de assistência social, o atendimento direto à população.

Dentre estes estudos, destacamos o CENSO SUAS 2013 e Plano Municipal de Assistência Social no período de 2014 a 2017, documentos onde os municípios afirmavam

desenvolver atividades vinculadas a VS. Este estudo “A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná “ (2015), apresentou dados de todas as unidades do Estado em relação a implantação, desempenho da VS e o espaço que ela ocupa na gestão desta política.

Conforme (*Figura 6- Diagnóstico dos Municípios Paranaenses na Vigilância Socioassistencial*) podemos observar uma síntese estadual em relação a situação da VS nos municípios pautada no Plano de Ação 2014-2017.

Dos 399 municípios paranaenses, 138 municípios afirmaram desenvolver atividades relativas aos componentes da VS<sup>27</sup> na sede/estrutura do órgão gestor de maneira formal; 131 informaram desenvolver atividade relacionadas a VS de maneira informal na estrutura do órgão gestor e 126 afirmaram que não constituíram a VS. Desta forma a saber:

**Figura 6- Diagnóstico dos Municípios Paranaenses na Vigilância Socioassistencial**

Situação apresentada no PMAS	Total de Municípios
Na estrutura do órgão gestor	138
Maneira informal no órgão gestor	131
Não constituída no órgão gestor	126

Fonte: Relatório “A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná “ (2015)

Ao analisarmos a conjuntura das cidades de grande porte, foi possível chegar a região oeste do estado. Assim para compreender melhor o objeto de estudo optamos por analisar as condições apresentadas de cada município da regional de Cascavel a partir do Plano 2014-2017 tendo como referências as visitas às páginas de internet para constatação das informações.

O estado do Paraná organiza a gestão da política de assistência no Estado a partir da divisão territorial em microterritórios. Na página na internet da SEDS<sup>28</sup> é possível verificar a presença de 22 unidades denominadas *Escritórios Regionais* que respondem pelo acompanhamento dos municípios na execução do SUAS. Ao ente estadual compete, de acordo

27 Atividades de Monitoramento e Avaliação, Preenchimento de Sistema de informações, Diagnósticos e estudos, Planejamento.

28 Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/>

com a NOB 2012, dentre outras atribuições, “apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado” (NOB 2012, Pág.28).

Muito embora haja um encorajamento<sup>29</sup> do Ministério e da SEDS na implantação da VS na estrutura do órgão gestor, os municípios paranaenses parecem não ter alcançado condições objetivas de apresentar esta resposta. Visto que dos 399 municípios, somente 138 afirmam ter implantado a VS no órgão gestor.

De acordo com a (*Figura 7- Panorama da VS na Regional de Cascavel – Plano AS 2014-2017*), é possível observar que os municípios que não implantaram a VS são de Pequeno Porte I, o que representa uma população inferior a 20 mil habitantes, sendo: Campo Bonito, Céu Azul, Ibema, Lindoeste, Nova Aurora, Santa Tereza Do Oeste e Três Barras Do Paraná.

**Figura 7- Panorama da VS na Regional de Cascavel – Plano AS 2014-2017**

Municípios	VS descrita no Plano AS 2014-2017 como:
Anahy	VS informalmente instituída no órgão gestor
Boa Vista da Aparecida	VS formalmente instituída no órgão gestor
Braganey	VS formalmente instituída no órgão gestor
Cafelândia	VS formalmente instituída no órgão gestor
Campo Bonito	VS não instituída
Capitão Leônidas Marques	VS informalmente instituída no órgão gestor
Cascavel	VS formalmente instituída no órgão gestor
Catanduvas	VS informalmente instituída no órgão gestor
Céu Azul	VS não instituída
Corbélia	VS informalmente instituída no órgão gestor
Ibema	VS não instituída
Iguatu	VS formalmente instituída no órgão gestor
Lindoeste	VS não instituída
Matelândia	VS formalmente instituída no órgão gestor
Nova Aurora	VS não instituída
Santa Lúcia	VS formalmente instituída no órgão gestor
Santa Tereza Do Oeste	VS não instituída
Três Barras Do Paraná	VS não instituída

29 Lei do SUAS (2011); NOB 2012; Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, Encontro nacional de Vigilância Sociassistencial (10 edições realizadas em Brasília para alinhar a VS); Elaboração de manuais; Edições do CapacitaSUAS; entre outros.

Fonte: Relatório “A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná” (2015)

Os municípios que implantaram informalmente a VS no órgão gestor, isto é, que realizam a atividade, mas ainda não instituíram regulação específica, tais como regimento interno ou regulamento de padrões, definição de processos e produtos, atividades, metodologia, instrumentos e equipe. Nesta situação observamos Anahy, Capitão Leônidas Marques, Catanduvas e Corbélia. Todas estas cidades compõem o perfil de Pequeno Porte I.

Para os municípios que implantaram a VS no órgão gestor, Boa Vista da Aparecida, Braganey, Cafelândia, Cascavel, Iguatu, Matelândia, Santa Lúcia e Vera Cruz Do Oeste. Neste perfil, somente Cascavel é de grande porte, sendo todas as outras cidades classificadas como Pequeno Porte I.

Analisando as páginas de internet dos municípios que compõe a regional de Cascavel é possível constatar que para os municípios de pequeno porte I há um modelo de página de internet padrão. Nele há ausência de informações sobre os serviços prestados na assistência social e a maioria só apresenta os dados da secretária (o).

Em relação a estrutura de serviços somente 05 municípios disponibilizaram informações sobre a estrutura de oferta de serviços socioassistenciais ou administrativa. Na gestão do SUAS não encontramos detalhamento de informações em nenhum município de pequeno porte I. Este porte de município representa 91,98% dos municípios do Estado.

Para tanto, a regional de Cascavel é responsável pelo suporte e acompanhamento das ações em 19 municípios. Dentre estes, 09 municípios tem as primeiras damas como gestoras. No Plano Municipal de Assistência social para o período de 2014 a 2017, 07 municípios informaram que não instituíram a VS, 08 instituíram no órgão gestor e 04 municípios declararam que a VS é desenvolvida informalmente no órgão gestor. Analisamos na **(Figura 8- Perfil dos municípios com VS implantada)** a situação dos municípios que afirmaram na regional estar com a VS implantada no órgão gestor.

**Figura 8- Perfil dos municípios com VS implantada**

Município	Informações sobre a pasta na página da internet	Secretarias vinculada pasta	Formação da Secretária(o)	Serviços ofertados	Equipe (Censo SUAS 2016)
-----------	---	-----------------------------	---------------------------	--------------------	--------------------------

Boa Vista da Aparecida	Nome da secretária, e-mail, horário de funcionamento e notícias da secretaria.	Secretaria da família, assistência social e habitação	Pedagogia	CRAS CREAS	29 total estatutários, sendo 14 ensino superior
Braganey	Nome da secretária	Secretaria de ação social	Pedagogia	CRAS CREAS Centro Dia Centro de convivência	09 total estatutários, sendo 06 ensino superior e 03 CLT
Cafelândia	Nome da secretária, breve, currículo, foto, espaço eletrônico para contato.	Secretaria de Ação social	Primeira dama, formada em pedagogia.	CRAS Centro Dia Centro de convivência	02 nível médio estatutários e 12 CLT
Cascavel	Dados completos na página, estruturação no padrão do SUAS, espaço exclusivo da VS.	Secretaria de Assistência social	Engenheiro de produção	Abrigo Institucional CRAS CREAS Casa Lar Centro Pop Centro da Juventude Centro de Convivência Residência Inclusiva	328 total estatutários, sendo 208 ensino superior e 01 CLT
Iguatu	Nome da secretária, breve, currículo, foto, espaço para contato com a secretaria	Secretaria de Assistência social	Sem formação profissional (ensino médio)	CRAS Centro Dia	10 estatutários sendo 05 ensino superior
Matelândia	Nome da Secretária, dados da política e serviços ofertados.	Secretaria do desenvolvimento social e habitação	Primeira dama	CRAS Casa Lar Centro Dia Centro de convivência	14 estatutários sendo 06 superior e 15 CLT
Santa Lúcia	Nome da secretária, e-mail, telefone e definição conceitual da política de assistência social	Secretaria de assistência social	Sem formação profissional e candidata a vereadora	CRAS	01 estatutária de nível superior e 01 CLT
Vera Cruz Do Oeste	Nome da secretária, telefone, e-mail, serviços, benefícios e missão.	Secretaria de Assistência Social	Ensino fundamental	CRAS Centro de convivência	15 estatutários sendo 05 nível superior

Fonte: Elaborado pela autora (Páginas SEDS e municípios e Censo SUAS 2016. (2017)

Observando a *(Figura 8- Perfil dos municípios com VS implantada)* é possível observar que a denominação da Secretaria ainda não está regulamentada conforme as orientações do SUAS pois há 10 municípios ainda usam outro nome que não Assistência Social. Uma unidade está sediada dentro de uma entidade social da área da filantropia.

Acreditamos que ainda há gestores que acreditam que denominar a Secretaria como ‘Assistência Social’ possa representar algum tipo de estigma ou desqualificação.

Em relação a formação profissional dos gestores municipais, é possível observar há predominância na região de traços nepotismo e de filantropia<sup>30</sup>. Na regional com VS implantada, encontramos 02 primeiras damas como secretárias, todas sem formação na área. Dentre os secretários somente 01 tem formação em serviço social (EAD) e 03 não tem formação em nenhum curso superior. Reforçando o entendimento que a PAS é tratada como uma área de barganha política sem grandes implicações na lógica municipal, portanto, sem necessidade de formação específica para o gestor, bastando um ‘*bom coração*’.

A composição das equipes técnicas é outro ponto de destaque na tabela. Somente no município de Cascavel a equipe está estruturada com vínculo estatutário de acordo com as normatizações do SUAS. Ainda aparece nos quadros funcionais a presença de contratos precários e com prazo determinado, os contratos denominados na tabela como CLT.

No município de Boa Vista da Aparecida afirmou no Censo 2016 contar com 29 funcionários, sendo dentre estes 14 de nível superior para a rede de CRAS, CREAS, habitação e órgão gestor da assistência social. Apesar de ser considerada de pequeno porte I com 7.911 habitantes (IBGE 2017) o município apresenta com incidência de pobreza de 40,47% (IBGE, Mapa da desigualdade, 2003)<sup>31</sup>, o que demanda muitas atividades da equipe.

Esta é a realidade da maioria os municípios estudados (***Figura 8- Perfil dos municípios com VS implantada***) apresentarem alto índice de pobreza, são de pequeno porte I, apresentam poucos serviços socioassistenciais, sendo a presença do CRAS o elemento comum a todos eles, somente em 03 municípios há presença de CREAS, ou seja, na ausência deste serviço os atendimentos às situações de violação de direitos e de violências acontecem no órgão gestor ou no CRAS, sobrecarregando as equipes.

Os serviços de convivência aparecem em cinco municípios, atuando na proteção social básica e na prevenção e no fortalecimento dos vínculos. Podemos observar que as redes governamentais desde o início do SUAS (desde 2004) vem crescendo e aumentando em ritmo proporcional ao financiamento das ações pelo governo federal. Conforme há a oferta de

---

30 Ver no início deste capítulo considerações sobre a constituição histórica do estado e da assistência social

31 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/boa-vista-da-aparecida/pesquisa/36/30246> Acessado em 03/02/2018

financiamento de serviço no âmbito federal é possível observamos o surgimento nos municípios.

Nos municípios da regional que afirmaram estar desenvolvendo a VS no órgão gestor, Santa Lucia é a que conta com o menor número de equipe e somente com um CRAS para uma técnica estatutária e outra contratada. A população da cidade é de 3925 habitantes e índice de pobreza é de 40,13% (IBGE, Mapa da desigualdade, 2003)<sup>32</sup>, somente 706 pessoas (IBGE 2017) tem vínculo formal com o mercado de trabalho e o rendimento médio é de 02 salários mínimos (IBGE 2017).

Cascavel apresenta um cenário diferente. A cidade é de grande porte e sede da região metropolitana; conta com equipe estruturada nos padrões preconizados pela NOB-RH; a estrutura completa de serviços de acordo com a Tipificação Nacional de serviços socioassistenciais; conta com órgão gestor com as subdivisões de acordo com as orientações técnicas e em relação a VS equipe própria, produtos, página com informações complexas sobre a estrutura do trabalho realizado, divulgando e publicizando as ações realizadas.

Analisando a página dos municípios da regional na internet encontramos todos os elementos necessários para realizar uma análise sobre a implantação da VS em nível municipal na regional oeste. Assim, para a realização da visita “in loco” selecionamos o municio de Cascavel devido a implantação e estruturação da VS com os instrumentos de gestão e todos os elementos que compõe a função, que além de contar com página exclusiva da VS, apresenta sistema de informação, de monitoramento e avaliação, territorialização com mapas com a divisão administrativa do município, sendo possível entender os dados a partir dos territórios; complementam as análises com boletins temáticos, diagnostico que referenciam avaliação de cada tipo de serviço, realizam estudos de cenários para implantação e readequação dos serviços.

Pelo quadro que estamos a descrever, nos parece possível inferir que a implantação da VS nos moldes do SUAS, se configura como um grande desafio para os municípios de pequeno porte. Ainda mais desafiador no atual contexto sociopolítico.

---

32 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/boa-vista-da-aparecida/pesquisa/36/30246> Acessado em 03/02/2018

#### 4.3 A PESQUISA – O RECONHECIMENTO DO CHÃO

A análise da coleta dos dados realizada tanto nas páginas da internet quanto “in loco” permitiu o reconhecimento do avanço da implantação da VS na regional, bem como foi possível uma aproximação com o cotidiano e suas expressões reconhecendo as reais efetivações no chão da VS.

A diversidade instrumental encontrado, suas aplicações e entendimentos permitiram compreender como a instrumentalidade é intrínseca a função, como este aporte instrumental imprime materialidade da VS na gestão. Assim, a abordagem da pesquisa se aproxima do Escritório regional de Cascavel e do município de Cascavel (amostras da pesquisa) através das páginas da internet e da visita “in loco” na busca reconhecer as experiências realizadas no universo denominado VS.

Através das páginas da internet e visita “in loco”, estratégias adotadas como técnica de pesquisa, foi possível uma aproximação ao modelo adotado na regional e no município. Esta coleta permitiu observar a implantação da função, a construção de uma abordagem preventiva da política e a manutenção da perspectiva de avanço frente ao contexto atual de “reestruturação” das SUAS faces aos novos programas e diretrizes técnica, política e de financiamento.

Para situarmos a VS no contexto da pesquisa iremos apresentar a estrutura, financiamento, infraestrutura, equipe, publicização da VS nas duas instâncias de governo. Estes não se configuram como categorias analíticas pois representam as condições prévias para a VS.

Para explorar melhor a coleta de dados da pesquisa categorizaremos a análise em duas categorias:

A **primeira categoria** de análise trata-se dos eixos estruturantes da VS, sendo a: o território e a participação popular. Entendemos que estes são os eixos que dão sustentação à VS enquanto base de constituição. Não há efetiva VS fora do paradigma do território e sem a participação de quem nele vive.

Na **segunda categoria** analisaremos os instrumentos de gestão que proporcionam a materialidade a VS, isto é: Sistemas de informações, monitoramento e avaliação, diagnóstico e planejamento.

O panorama das condições objetivas da VS na regional de Cascavel está de acordo com a legislação federal, isto é, a VS deverá ocupar uma área vinculada a gestão da política de assistência social, de acordo com a NOB (2012):

Art. 90. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a 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.

Não se trata exclusivamente em delimitar espaço físico para a atividade, uma vez que apresenta relação com todos os equipamentos e serviços da política de assistência social, mas de instituir os parâmetros e competência da função e criar condições para que ela possa efetivamente produzir informações sobre demanda e a proteção social ofertada nos territórios.

Para tanto, é competência do estado (SEDS) apoiar tecnicamente a estruturação da VS nos municípios no sentido de oferecer insumos para o aprimoramento da gestão. Desta forma, o estado do Paraná, através da SEDS, disponibiliza apoio técnico aos municípios para consolidar o SUAS, assim como oportunizou aos municípios capacitação o CapacitaSUAS<sup>33</sup> com temas relacionados a implantação e consolidação do SUAS.

A estruturação e operacionalização da VS nos territórios municipais, o chão, ficou a cargo dos municípios que contam com o financiamento do IGD do SUAS (Índice de Gestão Descentralizada) disponibilizado pelo MDS, um piso financeiro de apoio para o aprimoramento da gestão. Este piso tem como uma das metas a implementação da VS, a gestão da informação e do monitoramento do SUAS. Ele permite a aquisição de equipamentos, pagamento de alugueis, veículos, contratação ou aquisição de softwares, capacitações e contratação de pessoa jurídica. Em relação ao cofinanciamento do estado através da SEDS, a técnica entrevistada afirma que, “não temos conhecimento de financiamento específico para esta área. A SEDS não apresenta regulamentação específica também” (entrevistada A – SEDS). Assim, compete a União e aos municípios o financiamento das ações vinculadas a VS.

Em relação a VS na SEDS regional de Cascavel, afirmam que não participam da elaboração das regulações a serem aplicadas na sua regional, bem como,

As deliberações da SEDS normalmente se apresentam aos ERs já prontas, pouco participamos do processo de elaboração das mesmas, embora enfatizamos com frequência com a equipe da sede a necessidade da participação dos técnicos do ER no

---

33 Programa Nacional de Capacitação do SUAS, edições em 2012, 2013, 2014 e 2016. (Fonte MDS)

processo de construção, devido a nossa vivência com os municípios. (Entrevistada A – SEDS)

Oficialmente, as competências estão dadas a cada ente da federação, mas, no cotidiano a realidade que se apresenta é diferente. Para a técnica da SEDS, quando questionada sobre a situação da implantação da VS no estado, a entrevistada afirma que “Não possui diretriz no âmbito estadual, não realizam capacitação aos técnicos do ER e nem tampouco aos técnicos dos municípios” (Entrevistada A- SEDS).

Esta afirmação coloca em dúvida a veracidade dos materiais divulgados pelo Estado. O material colorido, bem redigido, com imagens e gráficos aparenta ser de um outro contexto. No chão, as coisas se configuram de outra forma. A VS na SEDS – unidade Cascavel não conta com pessoal específico para o exercício da função - VS. Segundo a entrevistada A da SEDS,

Não possuímos estrutura física e pessoal específica, a equipe dos Escritórios Regionais respondem por toda a demanda da política de Assistência Social, e a Vigilância socioassistencial não apresenta demanda oriunda da sede, apenas algumas oriundas dos municípios, que respondemos a medida que as mesmas se apresentam, buscando informações tanto com o Estado e/ou governo federal (Entrevistada A – SEDS)

A equipe responde por toda a demanda da regional, sendo que os ER's ainda atuam com um recorte de área de assistência social e área da criança e do adolescente, subdividindo a atenção às demandas apresentadas pelas equipes técnicas dos municípios. Não há página na internet específica para a VS no ER de Cascavel. As informações relativas a VS está na página da Secretaria Estadual – sede estadual.

No município de Cascavel a realidade é diferente do ER, lá foi possível observar uma significativa estrutura para a VS, uma ampla sala, com cinco computadores de última geração, pessoal qualificado, sendo 03 assistentes sociais, 02 estagiárias de psicologia e 01 psicólogo que se encontra licenciado. Conforme informado na entrevista não contam com recursos próprios para a VS.

A SEASO não tem regimento interno que regula ou norteie a execução da VS, ela ainda não se encontra no organograma da secretaria.

Na visita realizada à página da internet da Secretaria de Assistência Social (SEASO), foi possível observar que a equipe organiza o conteúdo de acordo com os preceitos do Sistema Único de Assistência Social. O website está estruturado de acordo com os níveis de proteção social e atividade de gestão denominado ‘Divisão do Sistema Municipal De Assistência Social’

(DVSMAS)<sup>34</sup>. Este setor configura-se como a própria função da VS, apresentando os instrumentos de gestão a informação, o monitoramento e a avaliação, que se configuram como setores dentro da divisão.

Na divisão de tarefas do município, cada setor tem a responsabilidade de publicizar na internet os resultados do setor onde atua. Há uma publicização intensa das atividades realizadas pelo setor, conta com um grande número de informações disponíveis na página da internet.

Compreende-se que a construção coletiva da página represente um avanço no controle das informações. A publicação a partir de quem a desenvolve agrega mais conteúdo técnico às informações.

Observa-se grande esforço em manter a página com dados atualizados, dando visibilidade aos resultados da VS. A questão central é que os trabalhadores da área social, geralmente não contam com habilidades específicas para a construção de layouts, design, tecnologia, garantindo um ambiente web motivador para consulta e pesquisa, perdendo assim o acesso a tecnologias e ferramentas específicas para divulgação de conteúdo. Ganha-se de um lado e perde-se do outro.

Na visita realizada a sede da SEASO, foi abordado a troca e ausência de pessoa para emissão de senhas para alteração da página, conforme relato apresentado:

A intenção era que cada divisão alimentasse a sua página, mas estamos com problema de senha, então algumas coisas eles pedem para alimentar, mas eles encaminham. Mas a divisão da administrativo e financeiro tem as informações deles. É que o que acontece, existia uma pessoa responsável pelas senhas da página, que não está mais hoje no município por conta da mudança de gestão, aí eles não estavam conseguindo liberar novas senhas, agora quem tem senha é quem alimenta, mas cada um é responsável por suas informações. Porque hoje não conseguem acompanhar o que muda lá no administrativo, na básica. A parte de educação permanente está bem atualizada as meninas tem senha então elas conseguem manter a delas bem atualizadas, a nossa está sempre colocando informações. (entrevistada A- SEASO)

Os processos em troca de gestão municipal representam a descontinuidade do trabalho e o eterno recomeço é uma realidade para as prefeituras. Muito embora o trabalho esteja sendo realizado dentro dos princípios da administração pública, de economicidade, transparência, qualidade, eficiência e celeridade, não garante a permanência do trabalhador ou a continuidade

---

34 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/>. Acessado em: 26/07/17

do uso das ferramentas validadas no processo de trabalho. O interesse político prevalece sobre a avaliação técnica, conceitual e de gestão.

Em relação a formação das equipes, foi possível observar uma concentração de assistentes sociais. Pode representar uma garantia de espaço profissional e que a função da VS não perca o seu caráter de prevenção das desproteções, leitura técnica realizada pelos profissionais de serviço social. Tanto da SEDS quanto da SEASO, a maioria dos técnicos da VS é da área do serviço social.

Por outro lado, perde-se na diversidade de formações, nas diversas possibilidades de leitura dos dados, nas formas de sistematização e reflexões. Entende-se que as equipes da VS precisam ser constituídas por profissionais com variadas formações, a geografia, a estatística, os profissionais de sistemas/programador web, a sociologia, antropologia e outras profissões para além dos profissionais de serviço social e psicologia podem agregar conteúdo às análises realizadas no âmbito da VS.

As condições objetivas de estruturação da função estão dadas na região, destacando as condições objetivas no município. A VS ocupa um espaço para além do prédio público, tem um escopo profissional, uma entrada e reconhecimento junto a rede de serviços e serviços de outras políticas. Para tanto, iremos analisar a compreensão das equipes sobre os eixos estruturantes da VS e ainda a forma como esta estrutura reflete na implantação da VS na regional.

#### 4.3.1 EIXOS ESTRUTURANTES DA VS: PARTICIPAÇÃO POPULAR E TERRITÓRIO.

Primeiramente precisamos entender o espaço político de participação que os usuários ocupam na AS em Cascavel.

Na página da internet da SEASO, há publicações sobre o funcionamento do conselho de assistência social, suas resoluções, atas, composição entre outros, porém há pouco conteúdo sobre participação popular nas cadeiras do conselho.

Durante a entrevista realizada, ao abordar a temática da participação e controle social na VS foi possível constatar que há participação dos usuários no comitê de monitoramento e

avaliação dos serviços juntamente com os técnicos, conselheiros e gestores. Todos realizam as visitas na rede socioassistencial e emitem parecer sobre a qualidade dos serviços prestados.

As técnicas da VS estão propondo alterar a lógica da participação dos usuários no comitê, realizando eleições para definir a composição do comitê, não mais por perfil de público, mas por território, assim, a entrevistada afirmou que

montamos uma comissão, mudaremos a participação do usuário, pensamos em sete usuários um de cada território respeitando a territorialidade do SUAS, então ele vai visitar os serviços do seu território (Entrevistada A - SEASO)

Desta forma é clara a preocupação da equipe com a participação dos usuários que tem a oportunidade de avaliar os serviços prestados nos territórios onde reside e ainda participar da construção dos laudos técnicos enquanto membro do comitê. O processo nos pareceu bem democrático uma vez que as técnicas afirmam que haverá eleição em agosto para definir os membros do comitê.

Por outro lado, não há escuta direta da população na avaliação da qualidade dos serviços utilizados na rede socioassistencial. O sistema de 'ouvidoria' com caixas de sugestões ainda é a resposta para a participação e escuta da população. A entrevista afirma:

Isso eles têm em cada serviço quase todos eles já têm uma caixinha na frente e pode botar sugestões e eles trazem um relatório para nós. (Entrevistada A - SEASO)

A percepção de que a escuta se dá de forma fragmentada ou está ausente com este formato, retoma a necessidade de uma avaliação no domicílio de quem usa os serviços, assim, *a outra estratégia*, de ouvir avaliação dos usuários sobre a qualidade do serviço que eles efetivamente frequentam, a técnica afirma que

Orientamos para quando fazer as visitas que eles convidem os usuários para participarem, mas talvez essa outra estratégia seja interessante porque depende as unidades eles ficam constrangidos de falar ali. (Entrevistada B - SEASO)

Para a SEDS, a técnica afirma não dispor de instrumental para o reconhecimento da demanda. O público do ER são os técnicos dos municípios, onde oferecem capacitações de acordo com o entendimento local, sendo que não há uma diretriz estadual para esta ação.

Com relação as demandas, enquanto ER não possuímos instrumentais específicos para coleta destes dados e geração de indicadores. Alguns eixos estruturantes da VS, tais como controle social e participação popular, são trabalhados de acordo com as demandas e o planejamento de cada ER, geralmente através da oferta de capacitação aos técnicos dos municípios, não há uma diretriz única da sede.(entrevistada A-SEDS)

Abrir espaço para a escuta qualificada rompe o tradicional modelo autoritário de realizar a gestão desta política abrindo espaço para a construção democrática dos direitos sociais, caracteriza-se com uma forma de incluir os excluídos, apontamento de soluções e inovações, participação no planejamento das ofertas de forma mais efetiva de acordo com as avaliações de quem usa os serviços e habita o território. De acordo com o caderno nº3 do CapacitaSUAS, somente a conexão com os usuários poderá apontar o êxito para a VS, desta forma,

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, nos locais de atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. A Vigilância Socioassistencial não consegue ser realizada como função da política pública, se não estiver conectada com o mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social. (CapacitaSUAS N°3 Pág. 18)

Os territórios precisam ter voz na PAS, não são meros receptores de políticas elaboradas em gabinetes de acordo com avaliação de técnicos que sequer conhecem a realidade e não a vivenciam. As comunidades reconhecem suas necessidades e riscos/ameaças vividas no território, portanto precisam ser ouvidas na construção das respostas às desproteções vividas. Assim, o território ganha vida e centralidade na VS instrumentalizando a ação preventiva.

O território é a base da VS, “conhecer o chão é a base da construção desta função na política de assistência social” (CapacitaSuas 3, Pág. 63). No espaço onde se vive é que as relações se estabelecem, onde a proteção social se faz necessária, onde a demanda se evidencia.

Na página da SEASO apresenta a territorialização da política de assistência social de três formas. A primeira configura-se como uma listagem de todos os territórios, os microterritórios e os bairros e a vinculação destes às unidades de CRAS, permitindo que cada município saiba identificar a partir de seu domicílio a unidade a que deve se dirigir.

A segunda forma de apresentação da territorialização é a divisão administrativa da cidade, onde o município optou por subdividir toda a área em unidades territoriais com um CRAS de referência, considerando que toda a cidade tem que ser referenciada na PSB. Ao adotar este modelo a Gestão da Secretaria afirma que a Assistência Social está disponível para todos os territórios e para todos os municípios, tendo como referência a localização domiciliar e não somente as áreas de maior risco.

A terceira forma de apresentação é o arruamento da cidade de acordo com a divisão territorial e o serviço de referência.

A divisão territorial (*Figura 9 - Territorialização dos CRAS- Cascavel*) está claramente acessível e de fácil compreensão para todos os tipos de busca.

**Figura 9 - Territorialização dos CRAS- Cascavel**



Fonte: [www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso](http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso)

Na visita realizada na SEASO, foi possível observar os mapas fixados na parede e a centralidade dos territórios para a construção da VS.

O Território protagoniza a VS no município de Cascavel e estavam organizados no município como o *território do SUAS*. Esta configuração foi resultado de estudo realizado pelas equipes por mais de um ano e consolidado desde 2010 pelos conselhos e pelo público que utiliza os serviços territorializados.

Ao assumir a nova gestão (2017-2020), o prefeito aponta como um dos pilares da sua administração a criação do “*território cidadão*”, promessa de campanha de unificação territorial da cidade. Assim a cidade foi subdividida em 12 territórios cidadãos. A Entrevistada nos explicou o significado do “*território cidadão*”

É o programa de governo do nosso prefeito, ele tem dentro do planejamento dele tem um território cidadão, são doze territórios que abrangem o município inteiro, não respeita os nossos territórios do SUAS até porque eles fizeram um outro tipo de estudo quando eles assumiram a gestão já tinha todo esse estudo pronto e usaram outras linhas, não é?... até quando eles assumiram falamos que já tínhamos o território do SUAS e não teria como alterarmos nosso território, até porque eles tem doze e nós só tem sete CRAS, não teria nem condição de adequar os nossos territórios a realidade deles, então mantivemos os nossos territórios, eles entenderam enfim... A ideia inicial, até foi solicitado para nós fazermos um boletim do território cidadão só que foi consumido pelo tempo, não conseguimos, mas a ideia inicial... agora a proposta é partir para os territórios do SUAS (Entrevistada A - SEASO).

Outra observação importante é que as outras políticas públicas adotaram o “*território cidadão*” como conceito de divisão administrativa da cidade, “E são ações que envolvem todas as ações das políticas do município ... saúde, educação, assistência, esporte, cultura e lazer”. (Entrevistada C - SEASO)

Questionadas se a ideia é olhar todas as políticas no “*território do SUAS*”, mas a resposta dada pela entrevistada rebate, “Não, do território cidadão” (Entrevistada C - SEASO)

A unificação territorial é uma estratégia para intervenção integrada das várias políticas públicas, que ao planejar e atuar com a mesma base territorial insira os interessados no planejamento, onde os atores do território possam fazer parte da cena, onde articulação entre as várias políticas ganhe sentido, permitindo o planejamento territorial de todas as ações que nele se efetivem. Hoje os planos consideram as políticas e os públicos e não os territórios como referência para a ação. Sempre foi uma ambição de técnicos e de políticos, mas cada política pública adota um critério distinto para a definição territorial, considerando o seu público, número de referenciados, o tipo de serviço e a frequência de uso do serviço.

A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)<sup>35</sup>, instituída em 2006, visa a gestão territorial e na implementação integrada de políticas pública, que tem por objetivo “criar

---

35 Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=45546192-e711-497a-8323-07244ee574ce&groupId=24915) Acessado em 04/02/2018

políticas públicas de integração nacional”, já vem construindo as bases para unificação territorial no Brasil.

No município, a questão de um “território do SUAS” e o “território cidadão” isola o SUAS das outras políticas, conceitos como “rede” e “intersetorialidade” se perderem na ausência de integração e inter-relação entre serviços e a política. A opção em manter os territórios do SUAS em detrimento do “*território cidadão*” proposto pela nova administração pode representar a longo prazo a exclusão desta política do cenário municipal, sendo que se o novo formato do território proposto se integrar as demais pastas, a SEASO ficará fora das ações integradas pelas outras políticas. Um risco que se corre para manter uma lógica construída coletivamente, aprovada e validada nos conselhos e assimilada pela população e pelas equipes.

Novos gestores iniciam seus mandatos com novas ideias propondo novos recomeços à processos coletivamente construídos e já reconhecidos pela população. Todo início de gestão representa um recomeço para os municípios, conforme é possível observar no relato em relação a definição dos territórios da assistência social de Cascavel.

O território está dado como referência para a VS no município de Cascavel, a participação social está regulada nos trâmites burocráticos das comissões do Conselho de Assistência Social. Ainda é possível observar a não superação do modelo de gestão focada nas análises técnicas, gerencial e pouco participativo.

Para as técnicas da SEDS, ainda é possível observar a ausência de escuta qualificada em relação aos usuários. A divisão territorial da SEDS está dada pela central do governo do Estado. As próprias técnicas do ER têm dificuldades em participar das decisões afetas a sua regional, considerando que elas detêm o reconhecimento territorial e da realidade da região.

#### 4.3.2 Instrumentos de gestão

Os **instrumentos de gestão** compõem o **segundo eixo analítico**, a instrumentalidade, que compõem os insumos para os produtos e processos. Os instrumentos reconhecidos como sistemas de informações, o monitoramento e avaliação do SUAS constituem-se como processos, continuamente em execução e os produtos, o diagnóstico e o planejamento são resultados dos processos da VS. Desta forma,

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 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 de direitos. Portanto, para além da constatação da 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 sociais. (CapacitaSUAS N°3 Pág. 17)

Assim, olhamos para os processos e produtos gerados a partir da VS que contribuem na efetiva realização da proteção social. Passaremos a conhecer os instrumentais desenvolvidos e utilizados no município e no ER da regional de Cascavel e no município sede.

#### **4.3.2.1 Os Sistemas de informações: Prontuário SUAS, Sistema Família Paranaense, Irsas e IPM**

O cenário da atualidade é de centralidade nas tecnologias e seus aplicativos estão a serviço das políticas públicas. Numa perspectiva educativa e de construção de novos olhares, o uso de equipamentos com aplicações permite identificar e se antecipar ao agravamento das situações de desproteção. É a tecnologia e modernidade a serviço da proteção social, mas também pode se ser aplicada como uma estratégia de controle e poder, subalternizando as populações desprotegidas.

Na política de assistência social, os sistemas de informações ganharam força a partir da criação do CadÚnico para programas sociais do governo federal e posteriormente com a integração da base de dados deste sistema com outras aplicações, permitindo conhecer e reconhecer todas as famílias cadastradas, a participação em benefícios, características dos seus integrantes, dos domicílios e de seus territórios. Outras aplicações ainda permitiram diferentes formas de visualizar esta base de dados, com gráficos, mapas, tabelas e outros.

Nos municípios, em relação aos sistemas de informação, a grande questão que era a unificação de uma solução para o prontuário digital e outras funcionalidades com unificação da base de dados do CadÚnico, evitando o sobre trabalho. Assim, muitos municípios foram em busca de alternativas e adquiriram sistemas para responder esta demanda. A União e o Estado do Paraná se aproximaram desta resposta desenvolvendo aplicações que abrem a base de dados do CadÚnico e permite reconhecer as famílias dos territórios e suas características. Assim, iremos apresentar cada um dos sistemas de informação presentes nos municípios do Paraná e o sistema específico presente em Cascavel.

No âmbito federal, a resposta às necessidades de sistema de informações para a AS foi concretizado na forma do “*Prontuário eletrônico simplificado*”, ou “*Prontuário SUAS*”. A SEDS disponibiliza no estado do Paraná o “*Sistema de acompanhamento das famílias*”, vinculados ao Programa Família Paranaense, e em Cascavel, encontramos na SEASO o sistema IRSAS, posteriormente substituído pelo sistema IPM<sup>36</sup>. Importante destacar que os três sistemas estão disponíveis no município de Cascavel.

Em relação aos sistemas de informação estadual, a técnica afirma que

O Programa Família Paranaense possui um sistema que permite coletar dados que geram indicadores para política de Assistência Social, porém são só naqueles municípios que realizaram adesão ao programa (Entrevistada A – SEDS)

Portanto se o sistema está disponível somente para os municípios que aderiram ao programa família paranaense, ele é não pode ser entendido como estratégia de banco de dados para acompanhamento das famílias atendidas na AS nem para a realização da VS, pois a estratégia apresenta forte fragmentação e focalização.

Analisaremos cada sistema em separado, os indicadores coletados para reconhecimento territorial e da demanda, as formas de integração com a política de assistência e com a função da VS.

### **Prontuário Eletrônico do SUAS**

O governo federal tem disponibilizado para os municípios o sistema denominado “*Prontuário eletrônico simplificado*”, ou “*Prontuário SUAS*” para acompanhamentos de famílias, sua trajetória na PAS e a gestão dos benefícios usufruídos na categoria de transferência de renda condicionada. O sistema conta o banco de dados do CadÚnico. Disponível online na página do MDS, de rápido acesso e efetiva conectividade.

Inicialmente o prontuário solicita a vinculação do registro da pessoa a uma unidade, seja ela CRAS ou CREAS, referenciando as pessoas às unidades. As referências dos serviços do SUAS no município estão disponibilizadas na primeira página do sistema.

---

<sup>36</sup> Denominação do sistema e da empresa proprietária.

Posteriormente a vinculação da família com uma unidade de referência é possível identificar um “*breve diagnóstico*” da situação da família a partir de dados pré-selecionados e já tabulados. Os dados da família apresentam-se nos seguintes campos de acordo com a figura 01.

**Figura 10- Página inicial do Prontuário eletrônico do SUAS**



Fonte: Manual de Orientações para o preenchimento do prontuário eletrônico (MDS 2017)<sup>37</sup>

O sistema procura saber o motivo pelo qual a família procurou a unidade. Permite acompanhar informações sobre inserções nos serviços de contrarreferência. Oportuniza também na primeira página informações sobre o endereço e dados coletados sobre o domicílio. As referências são sempre os serviços prestado nas unidades de CRAS, CREAS e Centro POP, os outros serviços tipificados que são complementares ao PAIF e PAEFI, então são a contrarreferência.

Apresenta também os aspectos de habitação, considerando o tipo de material utilizado para a construção da casa, o acesso a serviços de energia, fornecimento de água, coleta de

37 Disponível em: [http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Prontu%C3%A1rio-eletr%C3%B4nico-do-SUAS-vers%C3%A3o-2.1-outubro\\_2017.pdf](http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Prontu%C3%A1rio-eletr%C3%B4nico-do-SUAS-vers%C3%A3o-2.1-outubro_2017.pdf)

resíduos, escoamento sanitário e presença ou ausência de banheiro no domicílio estão apresentados no sistema para reconhecimento das condições habitacionais da pessoa/família.

Seguindo a lógica do formulário é possível observar a composição familiar e a participação em grupos tradicionais. No campo da educação, apresenta dados sobre a escolaridade e a participação em escola. E na apresentação do trabalho, há informações sobre as atividades laborativas e a renda.

Na sequência o cadastro disponibiliza a opção de inserção de dados no prontuário da família, sendo possível registrar a forma e data de acesso ao serviço para cada pessoa do domicílio. Essa aba do sistema representa a entrada da família na rede de serviços de PSB ou PSE. Mas não se caracteriza como um prontuário parametrizado na diversidade de possibilidades que as famílias buscam nos serviços.

O sistema apresenta a opção de registro de pessoa com deficiência, de gestantes no domicílio, permitindo apontar o tipo de necessidade e a necessidade de cuidador.

O prontuário também oferta registro simplificado dos atendimentos. Permite registrar o tipo de atendimento realizado, o acompanhamento a ser realizado com a família e os encaminhamentos realizados. Não há campo aberto para desenvolvimento das ocorrências relatadas pelos usuários ou outras observações necessárias sobre o desenvolvimento das famílias no SUAS, engessando as informações inseridas, que não permitem flexibilidade de acordo com a realidade da prestação dos serviços local. O sistema aponta os dados de pagamento do programa Bolsa Família e a inserção de dependentes no SCFV e finalmente, o sistema apresenta um relatório sintético das inserções efetuadas pelo técnico, sendo possível mensurar os atendimentos e acompanhamentos por tipo de serviço, encaminhamentos e perfil das famílias.

Em relação aos indicadores elencados na aplicação eles trazem dados já coletadas na entrevista para inserção ou atualização do CadÚnico, portanto, não aponta nada novo. Deixa de lado as questões raciais e de gênero, públicos continuamente segregados e vítimas de preconceito e exclusão social.

O sistema não responde a necessidade de acompanhamento das famílias nos territórios. Não permite registrar as ações realizadas no município, suas inserções em outras políticas e outras peculiaridades locais, bem como, ainda não acompanha a trajetória dos

usuários na política, muito menos integra os dados com outras políticas protetivas (saúde, educação, habitação, entre outras)

Mas o mais agravante do prontuário digital é a ausência de relatórios de gestão dos serviços e a integração dos relatórios para apresentação de resultados, tais como os necessários para a garantia de manutenção de financiamento continuado como o RMA (Relatório Mensal de Atendimento) para CRAS, CREAS e Centro POP, o CENSO SUAS anual, o que gera outras demandas de banco de dados para leitura de resultados.

Mas ainda assim, representa uma iniciativa exitosa, um passo na construção da integração da informação em âmbito federal. Para a sua ampliação deverá ouvir as necessidades dos municípios para aprimoramento da ferramenta, possível expansão e adaptação as necessidades dos técnicos, usuários e gestores.

### **Sistema Família Paranaense**

O governo do Paraná instituiu um sistema próprio de acompanhamento das famílias em situação de “vulnerabilidade social”, vinculadas ao Programa Família Paranaense. Este sistema, também conta com a base de dados do CadÚnico.

O sistema estadual denominado “sistema de acompanhamento das famílias” é o sistema de informações de acompanhamento do público usuário da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, podendo seu confundido com a própria VS.

A base de dados é mensalmente migrada do CadÚnico contendo informações das famílias inseridas em cada município paranaenses. Nele todos os programas, serviços e benefícios executados no Estado são acompanhados. O programa Família Paranaense pressupõe que os municípios façam uma adesão que representa o aceite dos termos do programa o preenchimento do sistema se torna uma ferramenta obrigatória para acompanhamento das tarefas do traçado metodológico do programa. Para os outros municípios paranaenses o sistema é opcional. Ao todo 211 municípios aderiram espontaneamente ao Programa<sup>38</sup> (Jan/2018)

---

<sup>38</sup> Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1235> Acesso em 21/02/2018

Segundo relatórios do programa Família Paranaense na base do CadÚnico estão inseridas 1.202.378 famílias paranaenses (DEZ/17)<sup>39</sup>, destas, foram incluídas nas ações do programa 30.170. Por busca espontânea o programa recebeu 119 famílias em todo o estado. Do total de famílias inseridas, já foram desligadas 12.647 e estão aptas ao desligamento 3.019. Em relação ao número de famílias inseridas, quase 50% já foram desligadas ou estão aptas a serem desligadas do programa. Provavelmente romperam com as situações de pobreza ou de desproteção que garantiram acesso ao programa. O número de famílias beneficiárias no estado no programa de transferência de renda, “Renda Família Paranaense” é de 299.097, sendo os benefícios complementares ao Programa Bolsa Família, podendo variar entre R\$10,00 e R\$ 99,00.

No Programa Família Paranaense, entendido como um sistema de proteção social se dá a partir da inclusão em programas sociais do estado, destacam-se, o “Luz Fraterna”, “Programa Leite das Crianças”, “Renda Agricultura Familiar” e o Benefício estadual de transferência de renda denominado”, entre outros.

As famílias são classificadas a partir de indicadores de vulnerabilidade de acordo com o “Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Paraná” -IVFPR<sup>40</sup>. Este índice tem variação de 0,0 a 1,0. Quanto maior o índice de pontuação, mais vulnerável é a situação da família sugerindo que ela deve ser selecionada para a proteção social. Segundo relatório do programa encontra-se no Paraná em condições de “alta vulnerabilidade social” 299.202 (DEZ/17)

O IVFPR é composto de 04 dimensões, sendo a primeira dimensão *adequação do domicílio*. Este se subdivide em: Espécie de domicílio, densidade por dormitório (pessoas X cômodos), Material de construção do domicílio, Água encanada e Esgotamento sanitário. Nessa primeira dimensão a pontuação poderá atingir até 12 pontos na composição do índice.

As características dos territórios não são consideradas como parte que envolve os domicílios, se há presença do tráfico ou não, se há transporte público ou rede de serviços das principais políticas públicas, se há barreiras arquitetônicas ou naturais, se o bairro conta com acessibilidade, entre outros fatores. Nesta lógica, desconsidera o território onde está o

---

39 Disponível em <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/modules/familia-paranaense/> Acessado em 20/01/18

40 Índice desenvolvido por encomenda da SEDS à equipe do IPARDES (2012), disponível em: [http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/familia\\_paranaense/Indice\\_Vulnerabilidade\\_familias.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/familia_paranaense/Indice_Vulnerabilidade_familias.pdf)

domicílio. Esta avaliação do contexto deve gerar uma outra avaliação sobre adequação do domicílio.

O programa tem uma abordagem multidisciplinar, sendo que em 2017 foi publicado a chamada pública nº 01/2017 com o objeto de construção de 546 unidades de habitação de interesse social para todo o estado. Foram ofertadas a possibilidade de adesão dos municípios já participantes do programa família paranaense e a construtora oficial das unidades a Companhia Habitacional do Estado do Paraná (COHAPAR). Segundo a COHAPAR, o déficit habitacional paranaense em 2017 é de 260.648 domicílios (229.069 urbanos - 31.579 rurais)<sup>41</sup>. Na regional de Cascavel, não houve município selecionado para o programa habitacional.

A segunda dimensão é o *perfil e composição familiar*, composta pelos indicadores componentes: Responsabilidade pela família, Razão entre crianças e adolescentes, e adultos, presença de trabalho infantil na família, Presença de crianças e adolescentes internados, Presença de adultos internados, Presença de idosos internados, Presença de pessoas com deficiência na família, idosos em condição de agregado e Analfabetismo do chefe de família. Esta dimensão pode atingir a pontuação máxima de 20 pontos.

O indicador desconsidera o público que mais sofre desigualdade social são os negros em relação aos brancos, e o indicador raça não foi considerado ao mensurar “vulnerabilidades”; nem tão pouco ponderou-se o fato da família ser de origem nas comunidades tradicionais; não se pontua neste sistema a presença de usuários de substância psicoativas na composição do grupo familiar; não aponta os dependentes de cuidados no domicílio; a gravidez na adolescência; e também não apontou se há membros da família em situação de rua, acolhidos ou privados de liberdade.

A terceira dimensão é o *acesso a trabalho e renda na família*, que considera os indicadores: trabalho dos adultos e renda familiar per capita. A pontuação máxima na categoria é de 13 pontos. Trabalho formal, informal não são pontuados de forma distintas.

A quarta dimensão é a condição de escolaridade. Ela reúne indicadores tais como: Crianças e adolescentes fora da escola, Defasagem idade/série, Jovens e adultos sem ensino fundamental. A pontuação máxima nesta dimensão é de 8 pontos. Apontamos a ausência de

---

41 Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7> acessado em 30/01/2018.

indicadores em relação a inserção dos membros da família em serviços públicos, tais como educação infantil, serviços de saúde, assistência social, outros.

Com este índice é possível dimensionar numa escala que classifica as famílias em vulneráveis ou muito vulneráveis (0 a 1), a partir das respostas dadas no ato da entrevista de inclusão ou revisão do CadÚnico em relação a situação da família. É possível dimensionar qual índice do município se encontra com maior demanda por atenção, mensurar as ofertas e coberturas da rede protetiva.

Importante destacar que a dimensão com maior pontuação, a dimensão é a composição da família. O acesso a trabalho e renda, habitação e escolarização recebem menor atributo. A situação da família e de seus dependentes ganham maior destaque e a maior pontuação representa necessariamente inserção nos programa família paranaense, desde que o município tenha aderido ao programa. O valor atribuído as particularidades vivenciadas pela família em detrimento das oportunidades ofertadas nas políticas sociais (responsabilidade estatal), vai delineando o formato do programa de focalização das vulnerabilidades como resultados das escolhas individuais dos sujeitos.

Este programa contempla um plano de ação intersetorial para as famílias, pressupõe que todas as famílias com índice de “alta vulnerabilidade” sejam inseridas e acompanhadas em ações de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, trabalho e renda, habitação. Em tese, este programa poderia ser um grande sucesso, mas houve baixa adesão, totalizando 0,025% das famílias do CadÚnico foram inseridas no programa. (SEDS-relatório de dezembro de 2017)

O sistema se configura como um resumo do cadastro das famílias, um breve diagnóstico que é a leitura dos indicadores em cada uma das dimensões descritas e um planejamento das ações que a equipe (intersetorial) do programa irá realizar com as famílias.

Para inserção no programa “renda família paranaense”, programa de transferência de renda a família precisa estar na base do CadÚnico e compor renda familiar inferior a R\$85,00 per capita e manter as condicionalidades instituídas pelo Programa Federal Bolsa Família. Todos os municípios são beneficiários da transferência de renda.

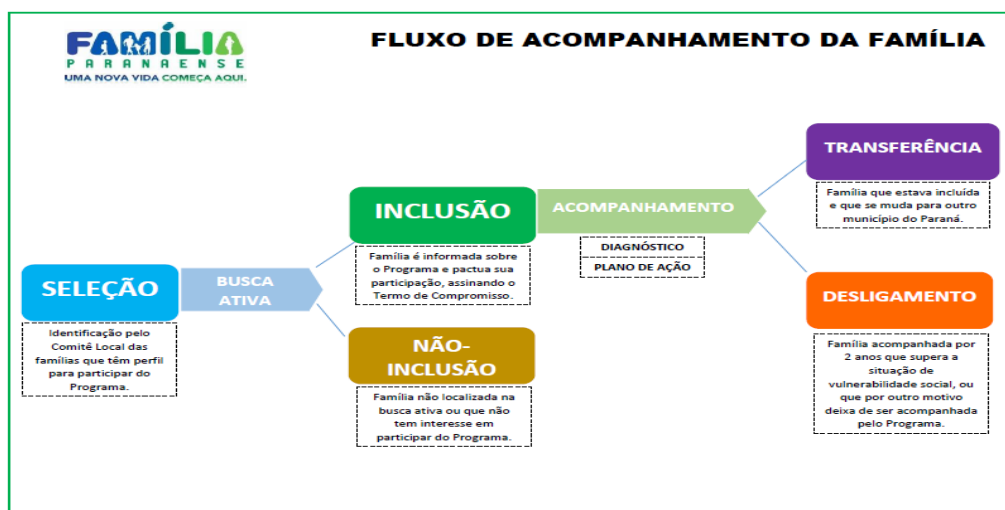
O programa estadual oferece benefícios mensais que variam de R\$ 10,00 a 90,00. As famílias beneficiárias do programa estadual já fazem, necessariamente, parte do programa Bolsa Família, o que significa que os dois programas se reafirmam e se sobrepõe nas

condicionalidades na saúde, educação e assistência social. Ao todo, no Paraná, 299.097 famílias contempladas no programa de transferência de renda, e na regional de Cascavel são 8600 famílias (SEDS- relatório de dezembro de 2017)

O fluxo do Programa Família Paranaense aponta que se defina o perfil das famílias a serem selecionadas a partir de critérios elencados pelo comitê local e da leitura do IVFPR. A partir disso, realiza-se a busca ativa para inclusão das famílias no programa, o que pode acarretar ou não a inclusão. Ao incluir, a família terá o seu diagnóstico elaborado e posteriormente um plano de ação, pactuação entre as mais diversas políticas para dar encaminhamento para as situações de vulnerabilidade que a família apresenta.

O programa prevê o desligamento das famílias após dois anos de acompanhamento em caso de superação das situações de vulnerabilidade apresentadas no diagnóstico inicial ou em caso de mudança de município.

**Figura 11 - Fluxo de acompanhamento do Programa Família Paranaense**



Fonte: Portal da SEDS<sup>42</sup>

Em alguns materiais o sistema de acompanhamento das famílias aparece como sinônimo de VS, na Revista de assistência social publicada pela SEDS<sup>43</sup> em outubro de 2015,

42 Disponível em: <http://www.familia.seds.pr.gov.br/familiaparanaense/pages/Index/inicio.jsf>

43 Disponível em: [http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/revista\\_as/revista\\_as\\_web.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/revista_as/revista_as_web.pdf), acessado em 10/01/18

o sistema de acompanhamento é referenciado como base para a VS, monitoramento e acompanhamento individualizado.

O sistema informatizado de acompanhamento familiar é outra ferramenta de gestão que o Governo do Estado disponibiliza aos municípios que aderem ao programa Família Paranaense. Ali estão os dados sobre o planejamento, vigilância, registro e monitoramento das ações desenvolvidas com as famílias, essenciais para o acompanhamento e atendimento individualizado, e territorializado. (Pág. 25)

Este sistema de acompanhamento que tem como base somente as famílias inscritas no CadÚnico, que prioriza as famílias com índice de “alta vulnerabilidade”, que é focalizado nos mais pobres e que ainda dependem da gestão do município realizar a adesão ao programa não pode ser referência para a VS.

O que aqui se reconhece como uma estratégia de VS não pode ser considerado instrumento de vigilância uma vez que não tem um olhar para toda a demanda do território, o programa não trabalha na lógica da universalidade, não é para todos. Ao focalizar, olha exclusivamente para aqueles que já vieram em busca da proteção social ao solicitar acesso ao CadÚnico, partindo do pressuposto que somente estes estariam nas condições de desprotegidos. Assim, ao não olhar para toda a sociedade, o sistema já excluí.

Ainda, ao caracterizar o sujeito como vulnerável ou altamente vulnerável como requisito para inserção no programa, corre o risco de atribuir o fracasso no enfrentamento das adversidades da vida às falhas de caráter pessoal e familiar. Em tese, o “acompanhamento” da PAS às famílias faz-se necessário para que elas possam acessar os serviços públicos “disponíveis” e dê respostas as suas urgências.

No chão, há uma distorção da realidade que é apresentada no programa como se houvesse respostas suficientes, quando na verdade há ausência de: habitação de baixo custo para as famílias em situação de desproteção; serviços de saúde de qualidade com atendimento especializado e medicação adequada, educação integral e de qualidade, formação técnica e profissionalizante; segurança alimentar e nutricional de qualidade e acessível de acordo com as necessidades de cada grupo etário e condição de saúde; qualificação profissional, participação em programas de aprendizagem com estímulo ao desenvolvimento das potencialidades, fomento a empreendimentos sustentáveis, acesso justo ao mercado de trabalho, entre outras garantias de direitos de quem vive nas cidade e tem direito a ela. A única terapia que a pobreza demanda é a equidade.

Essa lógica focalizada reitera a fundação das raízes históricas de formação do nosso estado, onde somente os afilhados do coronel tinham direito a proteção, e ainda, na lógica de programa de governo percebe-se o reforço à caridade e ao mérito, priorizando os que mais necessitam. Com estes princípios, observa-se uma “cidadania invertida” (Teixeira, 1985) onde para ter direitos é necessário comprovar a total exclusão social, a condição de não cidadão. (Pág. 401).

A regional de Cascavel o programa família paranaense, incluiu no acompanhamento 1219 famílias. Segundo o relatório de DEZ/17, na regional havia 12.287 avaliadas como “famílias em alta vulnerabilidade social”, dentre as 54.277 famílias na base do CadÚnico. Neste mesmo relatório, já haviam sido desligadas 755 famílias e outras 228 estavam aptas a ser desligadas. Provavelmente devido a superação das vulnerabilidades. No programa de transferência de renda, 8600 famílias se encontram com os mesmos benefícios acima mencionados.

### **O sistema de informações municipal de Cascavel: Irsas e IPM**

De acordo com informações disponíveis na página da internet, foi possível reconhecer que o município de Cascavel também conta com sistemas de informações próprio, desenvolvido por equipe externa para atender as necessidades de prontuário, monitoramento, leitura territorial, relatórios de desempenho das equipes, construção de diagnóstico, avaliação da qualidade dos serviços, entre outras.

O município dispõe de sistema próprio de informações denominado IRSAS (**Figura 12- Página inicial do sistema de Informações**). Na página da Internet o sistema está caracterizado da seguinte forma<sup>44</sup>:

O Sistema de Informatização da Rede de Serviços de Assistência Social - IRSAS é um instrumento gerencial que busca incrementar e facilitar o funcionamento da rede de serviços socioassistenciais criando mecanismos que possibilitam a integração destes serviços viabilizando a concretização, com eficiência e qualidade, da intersetorialidade, do trânsito de informações e da referência e contra referência, a partir de diferentes níveis de acesso dos operadores, garantindo o sigilo profissional e a integridade da identidade do usuário. (*Página da SEASO, Cascavel*)

---

44 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/subpagina.php?id=592>

O sistema está em uso pela rede socioassistencial e disponibilizado também para as políticas setoriais desde 2010, quando empresa respondeu a chamado licitatório e deu início as tratativas junto as equipes na configuração do sistema de acordo com a realidade local. As reuniões foram realizadas com cada grupo de trabalho a fim de configurar os indicadores e campos necessários as exigências dos serviços e aconteceram durante todo o exercício de 2010.

**Figura 12- Página inicial do sistema de Informações**



Fonte: [www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso](http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso)

A implantação do sistema se deu inicialmente pela parametrização todos os campos, dados de identificação dos sujeitos, especificidades e necessidades; do prontuário de atendimento e aos relatórios necessários.

A questão da territorialização estudado junto ao setor de geoprocessamento municipal foi inserida no sistema proporcionando reconhecer cada serviço e usuário a partir de seu lugar; a inserção dos dados do CadÚnico foi o ponto de partida para o cadastro que iniciou com os dados essenciais das famílias e indivíduos relativizando a necessidade de sobre trabalho das equipes técnicas.

A preocupação com a adesão das equipes em relação ao uso do sistema no processo de trabalho foi resolvida via decreto municipal, o sistema foi oficialmente instituído como

registro oficial de informação, observando os dados relativos a produtividade no sistema. Segundo a página<sup>45</sup> do sistema:

A partir da disponibilização do Sistema IRSAS houve um esforço coletivo dos trabalhadores para utilizá-lo como forma oficial de registro de informação, pois conforme trata o Art. 2º do Decreto Municipal nº 9.457/2010, o mesmo se constitui como sistema de prontuário e cadastro digital no qual serão inseridos os dados cadastrais de todos os beneficiários desta política pública, bem como todas as informações correspondentes e necessárias ao efetivo atendimento, seja ele relacionado à inserção em benefícios e/ou serviços. Diante disso, os dados apresentados referentes à Secretaria Municipal de Assistência Social têm por fonte principal o referido Sistema (*Página da SEASO, Cascavel*)

Com a disponibilidade do sistema em toda a rede socioassistencial e em outras políticas foi possível, para a equipe, reconhecer as demandas que se apresentam espontaneamente para a PAS, mesmo que elas não sejam imediatamente inseridas na proteção social, o que também é relevante, o registro da busca pelos serviços, proporcionando reconhecimento das situações de desproteções.

Este sistema também é utilizado para as ações do monitoramento e avaliação e conseqüentemente subsidia os Boletins da Vigilância. O banco de dados também subsidia as estatísticas municipais de proteção e desproteção, medindo a extensão da cobertura e a necessidade de ampliação da rede socioassistencial por território.

As informações coletadas na visita feita a SEASO, colocam o sistema em um outro patamar. Quando questionado sobre qual sistema a secretaria faz uso cotidiano a entrevistada afirmou que

tem o sistema municipal, usamos muito, porque também... as informações que a rede produz também utilizamos ... até para dar o retorno, o IRSAS até o final do ano passado e esse ano trocamos de sistema, não sei se já tínhamos comentado contigo, agora é o IPM só que este sistema novo ainda está com déficit de relatório bem expressivo assim, é... provavelmente mês que vem já vai começar a ter relatórios. (Entrevistada A-SEASO)

A atual administração, ao assumir o governo municipal optou pela troca do sistema de informações da SEASO. Muito embora as equipes tenham apresentado grande resistência e relatórios comprovando que o sistema desenvolvido pela equipe respondia às necessidades na política, que não havia necessidade de substituição (uma vez que o município havia, em 2010, adquirido os direitos sobre o código fonte do sistema).

---

45 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/subpagina.php?id=592>

então foi uma briga, todo o ano passado, tentando readequar minimamente esse sistema antes migrar os dados, teve uma questão contratual, uma pressão para migrar antes de evoluir, e assim, migramos em final de dezembro e agora estamos aí numa briga tentando evoluir o sistema e tentar adequar ele as nossas necessidades. Porque tínhamos evoluído muito com o IRSAS ..., foram seis anos de IRSAS ele estava muito bonitinho, atendia as nossas necessidades. Todo o monitoramento estava no IRSAS, agora no IPM não tem nada. (Entrevistada B – SEASO)

Mesmo diante dos argumentos, a administração adquiriu um sistema denominado IPM Social. Este sistema, não apresentava nenhuma característica necessária ao trabalho da política, não contava com relatórios, sendo necessário constituir novamente um novo sistema para uma resposta que já estava dada e em pleno funcionamento.

na verdade queríamos manter o IRSAS, na verdade era a nossa intenção porque o IPM ele não atendia todas as necessidades que tinha o IRSAS, só que da noite para o dia saiu publicado no diário oficial, foi quando ficamos sabendo que o município tinha contratado um sistema novo, que inclusive estava a secretaria de assistência num combo (Entrevistada A – SEASO)

Na tentativa de salvar os dados já inseridos no sistema IRSAS, as equipes conseguiram que a empresa fizesse a migração dos dados, evitando o sobre trabalho nas unidades de atendimento direto e a perda da história das famílias, que já contava com sete anos de histórico. Assim, na troca de sistemas perdeu-se o trabalho de vários profissionais e muita construção coletiva. O sentimento da equipe de ter perdido o sistema que lhe era próprio, desenvolvido pela equipe, assim estão contribuindo com a empresa na construção de respostas às necessidades de relatórios para a VS.

ainda usamos o IRSAS, porque ele é nosso, comparamos os direitos de uso. Só não conseguimos mais evoluir o sistema, então para relatório, para tudo que precisamos até o final de 2016 usaremos o IRSAS, aí esse ano estamos com dificuldade de extrair relatórios porque o IPM é frágil nesse sentido de relatórios, até porque eles não tinham vendido o IPM Social, como eles chamam, para municípios que tinha avançado tanto com relação à política, principalmente na vigilância, então estamos junto com a empresa... evoluindo o sistema em relação muito a relatórios e tal, para ele dar informação a nós. Porque sem informação a Vigilância não funciona (entrevistada A)

Mais uma vez os interesses da gestão interferirem e sobrepõe as avaliações técnicas, envolvendo perda de recursos financeiros, dados, horas de recursos humanos e materiais. A perda de um sistema que continha dados e informações de longo prazo e sem custos, não nos parece atuar dentro dos princípios da lógica da administração pública, ao menos o princípio da economicidade foi violado. A entrevistada ressalta

o único recurso que vai agora é pro sistema, agora o município paga uma parte do sistema, já tínhamos recurso específico para pagar o consultor na época, que era para fazer as evoluções do sistema (IRSAS), então era por isso que conseguíamos fazer as evoluções do sistema, porque já tínhamos o recurso separado, e agora tem a parte também que o município paga por esse novo sistema IPM (Entrevistada A – SEASO)

O sistema IPM adquirido em fase de desenvolvimento e agora conta com a participação da própria equipe para concluir e incorporar relatórios que deem respostas e volume para atender as necessidades das equipes de proteção social e para a efetivação das funções do SUAS.

O custo do IPM é de aproximadamente R\$2.700.000,00<sup>46</sup> de locação anual (2016), enquanto o custo da aquisição do código fonte do sistema Irsas em 2010 foi de R\$ 100.000,00 (pagamento único) por todo o desenvolvimento, capacitação e aquisição do aplicativo. O IPM responde por outras funcionalidades e outras secretarias na prefeitura de Cascavel, pretende realizar a gestão de serviços “online” da prefeitura.

#### **4.3.2.2 Monitoramento e Avaliação**

O setor municipal de monitoramento e avaliação, conta com sistema próprio desde 2010, o sistema foi construído de forma participativa, conforme texto na página da SEASO<sup>47</sup>:

A construção coletiva do Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação - SMMA foi coordenada pela Divisão do Sistema Municipal de Assistência Social com a participação dos atores da rede socioassistencial governamental e não governamental, considerando as normativas legais da Assistência Social, em especial a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (*Página da SEASO, Cascavel*)

O SMMA foi elaborado tendo como referência a legislação construída para regular e regulamentar a política pública enquanto sistema único. Foi alterado em 2016 para atender as novas regulações. O monitoramento é realizado através de comissões composta pela equipe técnica, usuários dos serviços, conselheiros e gestores. O sistema (IRSAS) de informações municipais também incorpora os dados relativos as visitas in loco e outras modalidades de coleta junto a rede e usuários dos serviços, possibilitando a sistematização contínua dos resultados do monitoramento a fim de consolidar com a avaliação.

O plano de providências decorrente da avaliação é sistematizado em um novo plano de ação que é acompanhado, referendado e avaliado pela Comissão Mista e Permanente de

---

46 Disponível em: <http://cgn.inf.br/noticia/175804/tecnicos-ainda-trabalham-para-minimizar-transtornos>, acessado em 11/01/2018

47 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/subpagina.php?id=590>

Monitoramento e avaliação. Finalizado o prazo do plano de providências a comissão realiza visita e encaminha sanções para o CMAS as providências caso necessário.

O sistema de monitoramento é a referência para a realização do acompanhamento do padrão de qualidade dos serviços instituindo indicadores para mensuração deste padrão. O monitoramento enquanto fiscalização, obrigação da lei do marco regulatório, foi totalmente separado do monitoramento enquanto atividade vinculada a VS, criando-se duas divisões com propósitos distintos. Nas visitas o olhar é para além dos resultados além da qualidade dos serviços, uma atividade pedagógica, assim, afirma a entrevistada,

Claro que acompanhamos são as situações através do sistema, até para questionar na hora ‘olha mas você está falando que sim e porque que não está registrando então’, é por isso que vai ‘in loco’ aplicar o questionário para fazer essa discussão em conjunto com a unidade se é isso mesmo, se ele respondeu que sim, será que é sim? Para discutir em conjunto com aquela comissão e como unidade. Porque às vezes ele responde sim ou não, mas temos que questionar, fazer uma leitura em conjunto com eles, por isso que a dizemos que o monitoramento também é pedagógico para ampliar esse olhar da própria unidade que está respondendo (Entrevistada A – SEASO)

Segundo foi possível observa na entrevista, houve uma revisão do SMMA em 2016, e agora inseriram indicadores de qualidade a partir dos quais é possível classificar cada serviço como superior, suficiente, regular e insuficiente. Segundo a entrevistada “trabalhamos pelo suficiente.” (Entrevistada B–SEASO)

O novo formato do sistema conta com dois volumes de mais de 400 páginas cada um. Nesta revisão também inseriam o padrão de serviços para defesa de direitos e assessoramento. Para a entrevistada o sistema é uma construção coletiva e de longo prazo, afirmou

é essa parte dos indicadores aí foi construída na época eu e a S. que encabeçamos essa ideia e construímos, e aí construímos um documento a parte porque tínhamos um sistema fininho aí depois as meninas revisaram o sistema e ele virou assim incorporaram os indicadores, foi feito do assessoramento e defesa e garantia dos direitos que não tinham naquele outro, e foi evoluindo. (Entrevistada A - SEASO)

As atividades desenvolvidas pelos serviços da rede são monitoradas pelo sistema de informações e pela realização de visitas in loco e compõe os indicadores de monitoramento.

Após o setor trabalhar os dados devolve via e-mail as informações em formato de planilhas e relatórios para o conhecimento dos serviços. Segundo a entrevistada:

Usamos muito e-mail com eles, por exemplo essa planilha territorializada BPC, ela ficou pronta essa semana, ontem eu mandei por e-mail para as unidades, aí separamos aqui óh,...o RMA.(Entrevistada C – SEASO)

Quando questionadas por que as equipes dos CRAS não participam ou tem conhecimento prévio dos dados do RMA, uma estratégia do MDS para monitoramento de resultados das unidades de CRAS, CREAS e Centro POP, ressaltou a entrevistada que:

elas não conseguem, por uma questão de tempo e acho que pelo próprio instrumento, dificuldade em mexer. Usávamos muito o SUASWEB, porque lá também tem os relatórios. (Entrevistada A – SEASO)

No monitoramento do público do território, que deve ser identificado e acompanhado pelas equipes dos CRAS as entrevistadas afirmaram:

é...tínhamos até começado a encaminhar essas listagens também para os CREAS , mas os CREAS também são temáticos, são temáticos até o final desse mês, então paramos um pouquinho até de encaminhar, mas eu acredito que agora retomando os CREAS territorializados vamos poder trabalhar novamente com essa questão de território com eles, para eles identificarem que aquele usuário que eles estão atendendo, aquela família ela é BPC, também possa fazer essa leitura dentro do público que eles estão atendendo (Entrevistada A – SEASO)

O monitoramento das atividades realizadas nos serviços, aborda a correção dos rumos das atividades de acordo com os parâmetros da Tipificação Nacional de Serviços socioassistenciais e de acordo com os manuais de instruções.

Posso dar o exemplo do RMA, o RMA todo mês geramos e lançamos para as unidades, então eu sempre coloco observação, dou uma analisada mais ou menos, aí eu já vejo ‘ah não teve inserção em acompanhamento, não teve lançamento para os CREAS, lançamento de visitas domiciliares’, aí normalmente eu aponto algumas coisas nos e-mails que eles devem se atentar e ver se os dados estão registrados , porque as vezes acabou não sendo registrado alguma informação em relação a visita, a encaminhamento, aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, então assim nesse sentido acabamos tendo contato mais direto com eles , solicitando deles a informação (Entrevistada B – SEASO)

As unidades de CRAS respondem pelos resultados, portanto deveriam ter absoluto controle sobre a forma como os dados são gerados e relacionados nos sistemas.

Após essa validação, é importante dar essa devolutiva antes para que eles apontem ‘ó é isso mesmo’, porque é o CPF do coordenador que vai assinado, então eles têm que ter ciência das informações que estão sendo informadas lá no site do MDS, se é isso mesmo, tem alguma coisa errada, porque que está errada, vamos verificar o que aconteceu, se é erro de registro, se o sistema não está atualizando os dados corretamente, se precisa evoluir em algum sentido... (Entrevistada C – SEASO)

Como já tratado na primeira categoria há uma comissão de avaliação com a participação dos conselheiros, técnicos, usuários e gestores que realizam visitas na rede socioassistencial e participam da elaboração de parecer sobre a qualidade dos serviços prestados, mas não há participação direta dos usuários dos serviços na avaliação da qualidade ou resolutividade. O monitoramento não pode estar focado somente nos serviços e nas

parceiras, isto é, no que já está ofertado. Pouco se apresentou de público potencial, a demanda para os serviços.

A realização de estudos de cenários, como resultados da coleta de dados via sistemas de informações e diante da leitura de necessidade de reordenamento da rede foi realizado com bastante êxito pela equipe da SEASO, conforme relata a entrevistada:

Veja bem, levantamos os dados: Mapa proposta 2 Curto – CRAS: mapa da proposta de territorialização dos CRAS a curto prazo e Mapa proposta 2 Longo – CRAS: mapa da proposta de territorialização dos CRAS a longo prazo. Pegamos o total de população (dados do IBGE), os três primeiros são IBGE e o quarto é CECAD, população, criança e adolescente, família com renda até três salários mínimos, que foi a principal informação para a territorialização dos CRAS, foi essa daqui, domicílios do CECAD e todas divididas por bairro, então temos muita informação dividida por bairro, total de PBF, famílias beneficiárias do PBF atendidas pelos CRAS, total de BPC, BPC atendidos pelo CRAS, total de famílias atendidas pelos CREAS, total de identificação de violação de direitos, total de execução da medida socioeducativa e demanda reprimida, essas informações de atendimento levamos em consideração nessa planilha seis anos de atendimento então comparamos e conseguiu fazer essa justificativa aqui e também a territorialização dos CRAS (Entrevistada A–SEASO).

Para a instância estadual, as trabalhadoras da SEDS afirmam que

As avaliações da rede de serviços são realizadas conforme demanda do governo federal ou órgãos fiscalizadores. O padrão de qualidade utilizado são as legislações do governo federal que encontram-se vigentes (Entrevista A – SEDS)

Apontam com esta afirmação que o estado do Paraná não pactuou padrões de qualidade com a rede de serviços, conselhos e trabalhadores e optou por deixar as regulações nacionais definirem este padrão. O Estado também não realiza avaliações, realiza apoio nas demandas provenientes do MDS, tais como o Censo SUAS e outras pactuações. O papel da equipe acaba por dar suporte para os municípios que não apresentam condições técnicas de responder as demandas.

#### **4.3.2.3 Diagnóstico socioterritorial**

Enquanto sistematização das informações coletadas tanto no monitoramento quanto nos sistemas de informações, o município disponibiliza os boletins mensais da VS.

Os boletins mensais, as primeiras aproximações na elaboração de estudos, implantados desde agosto de 2016 apresentados na página inicial destaca a relevância conferida à função da VS e a oferta do subsídio à gestão local, a transparência e o controle social.

*O Boletim da Vigilância Socioassistencial é um informativo eletrônico voltado para gestores, técnicos e conselheiros da Política de Assistência Social com o objetivo de*

*disseminar as produções da Vigilância Socioassistencial do município de Cascavel/PR. Os boletins irão retratar, através de dados, indicadores, informações e/ou análises, as situações de riscos e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos nos territórios do município, bem como, informações pertinentes ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais. (Página inicial da SEASO, Cascavel)*

Cada boletim aborda um tema diferente, na primeira edição abordou o tema da própria VS. Não há especificação sobre a metodologia de seleção dos temas a serem abordados. A descrição apresentada no primeiro:

O Boletim da Vigilância Socioassistencial é um informativo eletrônico voltado para gestores, técnicos e conselheiros da Política de Assistência Social com o objetivo de disseminar as produções da Vigilância Socioassistencial do município de Cascavel/PR. Os boletins irão retratar, através de dados, indicadores, informações e/ou análises, as situações de riscos e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos nos territórios do município, bem como, informações pertinentes ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais. Nessa primeira edição iremos apresentar a Vigilância Socioassistencial, área responsável pelas produções e publicizações dos Boletins Informativos da Política Municipal de Assistência Social. (Página da SEASO, Cascavel)

Os boletins estão apresentados na primeira parte da página inicial da secretaria<sup>48</sup>, em ordem cronológica, sendo:

Boletim nº 01 – Vigilância Socioassistencial, publicado em 18 de agosto de 2016.  
 Boletim nº 02 – Pessoa com Deficiência, publicado em 01 de setembro de 2016.  
 Boletim nº 03 – Crianças e Adolescentes entre 6 a 15 anos, publicado em 03 de outubro de 2016.  
 Boletim nº 04 - Violação de direitos e medidas, publicado em 01 de novembro de 2016.  
 Boletim nº 05 – Monitoramento e Avaliação publicado em 14 de dezembro de 2016.  
 Boletim Ano 02 - Nº 01 – Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, publicado em 04 de janeiro de 2017.  
 Boletim Ano 02 - Nº 02 - Serviço De Acolhimento Para Jovens, Adultos E Idosos, publicado em 06 de fevereiro de 2017.  
 Boletim Ano 02 - Nº 03 - O Serviço De Proteção E Atendimento Integral À Família – PAIF E O Território Do Suas, publicado em 10 de maio de 2017.

Os boletins apresentados a partir de tipos de serviços caracterizam-se como ferramentas de monitoramento e consequente avaliação e foram utilizados no chamamento para conveniar os serviços. Os indicadores utilizados para a construção dos boletins são extraídos dos sistemas de informações a partir das inserções realizadas nos serviços.

A equipe já apontava a necessidade de estruturar as informações em forma de diagnóstico para possibilitar a construção do plano de ação. A entrevistada afirmou

---

48 Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/secretarias/seaso/subpagina.php?id=1436>

O que estamos tentando fazer é esse papel mas eu acho que ainda tem que avançar muito é a questão de... dar o suporte para o planejamento na gestão como um todo, é... o próprio plano de ação, não temos um diagnóstico, sabe então precisamos fazer o diagnóstico, acho que isso vai ser essencial para a Vigilância, e dar o ponta pé aqui, tanto que os boletins... nossa ideia inicial de fazer os boletins e coletamos muita informação ano passado, muita informação... o que vamos fazer com toda essa informação? Vamos publicar, vamos publicar em pequenas partes e depois juntamos tudo, isso vai facilitar na hora de fazer o diagnóstico, assim vamos analisando as poucos a rede e o conselho ou a sociedade como um todo conseguem ter acesso a essas informações e vamos construindo nosso diagnóstico a partir disso, ... teremos muita informação produzida que ainda não foi publicada pro diagnóstico, só precisamos sentar agora e finalizar para dar suporte depois para fazer o planejamento do município, do Plano de Ação, e o Plano Municipal também tem que fazer. (Entrevistada A- SEASO)

Após a realização da coleta de dados em julho de 2017, a equipe elaborou e disponibilizou na página de internet um diagnóstico socioterritorial em dezembro de 2017.

Este diagnóstico apresenta em seu conteúdo a *história da construção da política* na esfera local, a *estrutura de serviços da política de assistência social*, em segundo lugar descrevem a partir de *indicadores oficiais os aspectos gerais sobre o município*, depois inserem *os indicadores oficiais de atendimento da política* e finalmente, *o monitoramento e avaliação da rede*.

O diagnóstico, que pressupõe expor as desproteções do município, foi um relato das proteções ofertadas e afiançadas pela rede socioassistencial (tratando de riscos e vulnerabilidades) sob a ótica gestão, sendo que para a próxima revisão em 2018, pretende inserir na construção dos indicadores as equipes técnicas que executam os serviços.

Em relação ao diagnóstico elaborado pela SEDS, a entrevistada afirmou que

Não há diagnóstico da política de Assistência Social na região, pelo menos não temos conhecimento de documento público com estas informações. Não há utilização de estudos, por parte dos gestores municipais. (Entrevistada B – SEDS).

Desta forma, observamos que a lógica formulada pelo SUAS apresentada pelas regulações e orientações técnicas permanecem depositadas nas letras e tem grande dificuldade de serem operacionalizadas, pois partem de uma mudança de paradigma e de adotar uma forma democrática de avaliar e monitorar resultados e apontar as insuficiências.

#### **4.3.2.4 Planejamento**

O plano municipal de assistência social para o período de 2014-2017 encontra-se na página da SEASO. A estrutura está condizente com as regulações sendo que cada meta foi

previamente pactuada pelo Conselho de Assistência Social. A validade do plano está encerrada. Não localizamos a avaliação do plano e nem das metas alcançadas ou um novo plano.

Participaram da realização do plano dois usuários, o que abre a perspectiva de que a gestão anterior foi mais condizente com os princípios do SUAS em relação a participação democrática. Outro aspecto importante a ser ressaltado no plano é que ele contempla as deliberações estabelecidas nas conferências de assistência social, lembrando que é neste espaço que se pactua o que se quer para esta política, logo, todos os planos deveriam conter as deliberações de conferências e priorizá-las.

Na realização da visita quando abordada a questão do planejamento das ações e a interferência que a VS tem nas decisões do gestor, foi possível compreender a relação entre equipe da VS, produtos e gestor. Para a entrevistada A esse ainda é um longo percurso, de estabelecer um fluxo contínuo de troca de informações com o gestor sobre a realidade da política, ela afirmou:

ele valida, não ele pede muita coisa, só as vezes. Assim ele não passa aqui antes de ir a reunião, mas por exemplo se ele está numa reunião e tem dúvida, ele liga, manda WhatsApp, se ele tem uma dúvida ele não vai dizer um número da cabeça dele, ele pergunta (Entrevistada A-SEASO)

Muito embora o secretário municipal seja do quadro efetivo, agora ele ocupa outro espaço de poder. A observação distante dos resultados da VS, ainda que tímidos, aponta que as instâncias de decisão que o agora secretário frequenta, tem outras fontes de informações. Muito embora ele peça os dados somente quando tem dúvidas e apresenta os estudos em instâncias superiores, não há forte comprometimento em relação a processos e produtos. Conforme declaração da Entrevistada B:

ele fez uma apresentação de escola de governo os dados que ele apresentou foram dados produzidos pela vigilância, dados de atendimento.... e melhorou também a questão da imprensa, as vezes eles perguntam para ele, mas ele não passa informação ele pede para vir até nós. (Entrevistada B- SEASO)

A secretaria anterior, formada na área, tinha uma prática diferente em relação aos dados e estudos produzidos, afirma a entrevistada “já era uma prática” (Entrevistada A-SEASO).

As unidades públicas elaboram planos de ação como parte integrante dos requisitos para a obtenção de registro no CMAS, assim afirma a entrevistada que “para o conselho e para regulação do SUAS eles têm o mesmo plano. (Entrevistada B-SEASO). Os serviços também

usam os sistemas de informação e monitoramento para planejamento e reconhecimento do seu público, assim, afirma a entrevistada

eu acho que é concomitante quando você olha o Plano de Ação você já constrói o Relatório de Atividades, então acabamos gerando os números para os CRAS, a quantidade de atividade que eles fizeram, que eram todas registradas no IRSAS, então tínhamos a possibilidade de registrar a quantidade de reuniões, a quantidade de palestras, a quantidade de público de serviço comunitário, benefício eventual, todas essas coisas tinham no IRSAS então quando elas constroem o Plano de Ação elas estão construindo junto o Relatório do ano anterior (Entrevistada A – SEASO)

A entrevistada B afirma que o momento do planejamento é uma possibilidade de reconhecimento e reaproximação territorial, reconhecendo o público prioritário dos serviços,

E, e o CRAS acaba conhecendo o seu território, e dentro das ações por exemplo 2017, tudo que está sendo feito em 2017 vai ser feito o Relatório Anual com base nas informações, nos conhecimentos, que muda bastante, tem 'n' situações. Por exemplo ano passado tínhamos muito público de crianças em acolhimento e família acolhedora em uma comunidade, esse ano temos outra comunidade também, então assim o CRAS está em um território então ele vai identificando e pelo IRSAS nós tínhamos essas informações também de quem estava em acolhimento e tudo mais, que é o público prioritário do CRAS também, e aí dentro do que a equipe acompanha durante o ano, que faz os planejamentos mensais e anuais, eles conseguem planejar as ações pro próximo ano e também agora vamos tentar com essas informações também onde está o maior público com o BPC, onde está o maior público de Bolsa Família que vai centralizar um pouco mais as ações sem deixar de atender os demais territórios. (Entrevistada B- SEASO)

A gestão da VS pretende apresentar os dados às equipes dos serviços de forma que ao fazer uso das ferramentas informacionais a equipe da VS passe a lista pronta para que o CRAS possa identificar e inserir o público do território, assim, afirma a entrevistada A, “é ‘teu público está aqui’ porque o que conseguimos fazer hoje é essa lista territorializadas dos benefícios BPC, CECAD, (PBF), precisamos ir mais além”. (Entrevistada A– SEASO)

Os planejamentos de unidades e da política devem usar os dados e estudos elaborados pela VS, e ainda, os estudos e simulações de cenários da VS contribuem para o reordenamento da rede e de sua territorialização, desta forma discursa a entrevistada, o

Mapa Territorial – CREAS - Proposta 1 e 2). Essa é um territorialização que o conselho tutelar utiliza, que são três conselhos tutelares, queriam utilizar a mesma. Porque os conselhos tutelares fizeram a territorialização deles, nós não participamos em nenhum momento, aí falamos assim: ‘está tudo bem, dá para fazer, mas se não der certo dá para pensar em uma outra estratégia, uma outra proposta talvez pensando nos territórios do SUAS’ e eles disseram ‘ah tenta aí fazer a proposta’. Então eu levantei os dados de violação de direitos, como é CREAS levantou-se os dados de violação de direitos dos últimos seis anos, por bairro pelo IRSAS, e quando colocamos numa planilha vimos que em relação a uma média de acompanhamento anual pelas equipes estava muito desequilibradas, por exemplo fizemos por duplas, uma dupla atendia média anual cento e cinquenta e a outra duzentos e dez e a outra duzentos e sessenta, então assim não daria conta e como são seis anos de violação de direitos é um período muito bom, aí a mudança ela é muito pequena, apresentamos a proposta dois só

pegando esse pedacinho a mais que seria aquela parte do azulzinho para completar o território dos CRAS, então conseguimos essa linha mais escura, são os territórios de CRAS, então organizamos a territorialização dos CREAS, respeitando a territorialização dos CRAS e equilibramos uma média de duzentos por dupla em todos os CREAS, aproximando a realidade do conselho tutelar. E é muito interessante porque se você olhar para esse CREAS aqui ele vai ficar com a maior extensão territorial, com toda a zona rural só que esse território tem menos violação de direitos comparado com este (Fazendo referência a um outro território apontado no mapa) ou com este que pega a parte central, amaram a proposta (entrevistada A – SEASO)

Outro estudo proposto que altera o planejamento da SEASO foi a alteração das unidades e equipes de CRAS. Os estudos de cenários apontam as melhores decisões para atender a população. Segundo a entrevistada

Tínhamos um CRAS que se denominava CRAS volante, que só atendia a zona rural. Só que o que aconteceu é que fomos descredenciados desse CRAS, porque não pode ter um CRAS volante, tem que ter uma equipe volante. Aí então foi outro estudo que fizemos, no início de 2015, que a equipe volante teria também que atender a área central e ter uma equipe volante, e dividimos o nosso território em sete e o CRAS central, ele acabou atendendo a área central que é uma área de vulnerabilidade menor para poder ter também ter uma equipe volante, então tem a dupla que atende a área central e a equipe volante fica ali dentro também (Entrevistada A - SEASO)

A forma de olhar a gestão da rede de serviços a partir do estudo e simulação de cenários aponta as melhores formas de estabelecer os serviços no território.

E, usamos esses dados, em especial o IBGE e o CECAD para fazer territorialização dos CRAS, fizemos uma planilha lá com diversos dados, separamos por bairro e conseguimos chegar num dado mais próximo assim em relação a demanda potencial por território, para pensar a curto, médio e longo prazo. Isso, só para você visualizar melhor do que o mapa total de domicílios do CECAD a curto prazo, que é aquele mapa lá hoje (*Fazendo menção a tela do computador, o mapa dos territórios dos CRAS, disponível nos apêndices*), então veja tem unidades que tem abaixo de cinco mil, então a ideia é que consigamos equilibrar. Olha tem algumas que estão atendendo muito acima dos cinco mil, que por exemplo é o Periolo e o Interlagos, estão acima de cinco mil famílias. Segundo os dados do IBGE. Só que a longo prazo, com aquela divisão territorial esse quadro já muda, ele equilibra. Conseguir equilibrar com duas unidades de CRAS aquelas regiões que ficaram acima, por isso que organização dos demais territórios que não teriam previsão de CRAS, já tentando equilibrar os cinco mil para baixo e os que tinham previsão e acabou mantendo mais de cinco mil, porque não teria como mudar naquele momento, mas já pensando a longo prazo para equilibrar. (Entrevistada A– SEASO)

Podemos observar que há uma iniciativa da equipe na formulação de cenários e estudos de impactos para organização da rede de serviços, que têm sido reconhecidos pela gestão no reordenamento dos serviços, tais como o estudo do território a ser implantado o novo CRAS e CREAS. A equipe vem impondo um olhar analítico, partindo dos estudos para o processo decisório da gestão. Podemos insinuar que este seja o caminho traçado por uma equipe comprometida com a leitura técnica da realidade, que oferta insumos para tomada de decisões para além do roteiro político.

Os estudos e simulações de cenários prospectivos avançam no sentido de estabelecer ações de preventivas na política de assistência social.

Foi usado, os dados do atendimento para planejar. Aí só o planejamento pelos quatro anos não deu para fazer um estudo específico, como que seria o aumento proporcional em relação aos atendimentos que tínhamos em relação a quatro anos, não conseguimos fazer esse cálculo proporcional de aumento, mas para pensar nos dados atuais foi usado os dados de atendimento, quantos atendimentos (Entrevistada A – SEASO)

A metodologia adotada para reconhecimento da demanda potencial através dos dados de atendimento executado não nos parece ser muito efetiva. Outras fontes de dados poderiam ter evidenciado o reconhecimento e o crescimento da demanda, tais como o Censo 2010. Outro aspecto relativo a esta fala, aponta a necessidade de envolvimento de todos os participantes (técnicos e usuários) no planejamento. As integrantes da VS apontam o reconhecimento da necessidade dos dados para o planejamento em todas as instancias.

Mesmo que incipiente a equipe da SEASO vem abrindo espaço para o diálogo entre o gestor e os resultados dos estudos. Os estudos apresentados são bem fundamentados, muito embora prescindida da participação ou escuta dos usuários, tem um viés técnico muito bem sistematizado para a tomada de decisão. Estima-se que a gestão teria mais facilidade em acatar os estudos se fossem realizados em parceria com conselhos e usuários.

Em relação ao planejamento no âmbito do estado, podemos observar na página da internet que o plano estadual de assistência social, pactuado em 2017, apresenta como diretrizes:

Universalização do sistema único de assistência social; Aperfeiçoamento institucional contínuo do sistema único de assistência social; gestão democrática, participativa e transparente; e integralidade da proteção socioassistencial (Plano Estadual de AS do PR, 2017).

Os objetivos estratégicos apresentados no plano, apontam a necessidade de ampliação da rede socioassistencial, pactuada no conselho estadual. Todas as metas serão realizadas com parcerias e com financiamento do próprio conselho e de órgãos externos.

As metas em relação a universalização do SUAS foram estimadas de serem realizadas em 2025, um período fora do plano em vigência. Demonstra que esta gestão entende tratar de assuntos prioritários, mas não vislumbra a possibilidade de realização a curto ou médio prazo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Produzir esta dissertação permitiu aprofundamento em várias questões, novas paixões e muitas reflexões. A imersão na temática da VS nos apontou que a Política de Assistência Social ainda carrega sua herança histórica no modo como é operada, com uma formação conservadora, nos moldes do coronelismo, tratando todas as expressões da questão social expressas na pobreza como uma questão individual.

A assistência social, de prática filantrópica à política pública, tem em sua jornada avanços e retrocessos perceptíveis. Com a constituição de 1988 atingiu o que poderia ter sido a introdução dos direitos sociais no país. Mas, a crise dos anos 80 e a adoção do modelo neoliberal de Estado restringiu o investimento público no enfrentamento às expressões da questão social delimitou outro modelo de gestão da proteção social.

Ainda é perceptível o viés da filantropia presente na PAS. A presença das primeiras damas na regional estudada e de gestores sem formação de nível superior reforça o entendimento do lugar dado à PAS, de que a política entendida como filantropia não requer especializações ou formação técnica para a sua condução. Na filantropia é possível encontrar preceitos conservadores, religiosos, morais e éticos. Esse pode ser um aspecto para justificar a baixa adesão a implantação da VS no estado, dentre outras, mas a garantia da centralidade das decisões de gestão na referência do gestor (senso comum) em oposição a estudos embasados tecnicamente.

Outro aspecto que reforça o entendimento da presença da herança histórica da formação do estado são os programas sociais de enfrentamento à pobreza vinculados a partidos políticos focados na pobreza extrema e na culpabilização/responsabilização do indivíduo pela situação cotidiana de vida. A adoção de preceitos como meritocracia, enquanto definidora dos parâmetros do tipo de proteção a ser afiançada está pautada nas capacidades individuais e destitui a construção de um ideário de direitos sociais e exime o estado de suas responsabilidades.

Na revisão bibliográfica, o primeiro momento da pesquisa ainda foi possível apreender a trajetória da proteção social, desde o modelo europeu ao modelo implantado em terras tupiniquins, destacando a trajetória da temática no país. Com o acirramento do modelo de estado, focado no mercado desregulado observa-se a mercantilização da proteção social. A

garantia das necessidades básicas e os princípios de igualdade e justiça social passam a ser regidas pela lógica de mercado.

Também foi possível perceber como a proteção social, uma das funções da política de assistência social é fragmentada, focalizada e está a serviço da satisfação das necessidades do capital e parcialmente dos trabalhadores (previdência). Àqueles fora do mercado de trabalho a proteção social está focalizada no público mais pobre, ofertando serviços de baixa qualidade, encaminhando os que podem pagar ao mercado.

A baixa responsabilidade/comprometimento do estado em garantir a proteção social e manter o padrões de civilidade confirma que houve um recuo na oferta da proteção social permitindo o avanço do mercado, mercantilizando as relações de solidariedade.

A repressão aos pobres e as condicionalidades dos programas sociais confirmam que a justiça social está entregue ao mercado que constrói mais presídios que escolas e ativa a mão de obra dos beneficiários para usá-las em suas instalações gerando lucros sem custos. O estado subsidia o trabalho precário para os seus parceiros. O *workfare* e o *warfare* no combate à pobreza confirmam que o estado social virou estado penal com ativação para o trabalho (*workfare*).

Neste cenário de máxima concentração de renda e de riquezas chegou a proporção de 1/99, sendo 1% concentra a renda de 99% da população mundial, apontando a necessidade de um novo pacto de justiça social ou o cenário de barbárie e de destrutividade irá preponderar.

Na pesquisa documental, o segundo momento desta dissertação, foi possível sistematizar o padrão para a VS, a partir da NOB 2012, dos materiais disponibilizados pelo MDS, legislações, cartilhas, cadernos e orientações técnicas na construção de um aparato da VS nas três esferas de governo, sistematizando a instrumentalidade desta função e construindo o aparato possível para um olhar protetivo e preventivo desta política com vistas a evidenciar as desproteções sociais.

Entende-se que o se espera da VS é a produção e disseminação de conhecimentos com base nos territórios para mapear as demandas e as ofertas (desproteções e proteções), observando e propondo a adequação ou a criação de novos serviços de proteção social, além de, avaliar o padrão de qualidade destes serviços. Somente um estado com preocupação de efetiva proteção social poderia ter pensado numa função proativa e preventiva com este formato, mas o estado, tomado de assalto, vem apontando outros rumos.

Na pesquisa de campo, o terceiro momento da pesquisa, foi possível realizar uma aproximação com o real vivido para além das normatizações (real x ideal). A partir das falas das técnicas responsáveis pela VS em âmbito estadual e municipal foi possível observar que o território, enquanto divisão administrativa do espaço das cidades, vem se consolidando como um processo de descentralização das ações e apontamento da cobertura da rede de serviços. Por outro lado, o território, não está sendo utilizado como estratégia para evidenciar as necessidades de proteção e as desproteções, nem para a compreensão da forma de estabelecimento das relações sociais. Outro aspecto relativo ao trato do território ainda muito frágil é a participação e escuta dos usuários.

Foi possível compreender também que a VS na esfera estadual não se materializou. Segundo informações coletadas com as técnicas não há plano de ação nesta esfera, não conta com financiamento continuado e não tem um diagnóstico do estado.

O comando único da PAS que pressupõe a descentralização de cada esfera de governo, no caso da SEDS não se faz presente, apontando que a esfera estadual em âmbito local repassam as atividades solicitadas pelo MDS aos municípios. A SEDS assim, por afirmar que atuam nos parâmetros da legislação federal caracteriza-se como o braço local do MDS, não tendo uma plano de ação próprio para a VS no estado.

No âmbito do ER as equipes acumulam outras funções e não se referenciam como equipe de VS, afirmando não contar com orientação do estado. Questiona-se se há necessidade de manter estes profissionais para “monitorar” as atividades solicitadas pelo MDS aos técnicos dos municípios.

Na questão estrutural, no município de Cascavel, a VS se apresenta como um setor, com equipe exclusiva, mas ainda com atividades segmentadas e fracionadas. Na entrevista foi possível observar que a equipe é altamente qualificada e defensora dos preceitos da PAS, com compromisso ético e político elas defendem a VS e sua estrutura. Outra observação em relação a estrutura da PAS é o uso dos recursos financeiros para satisfação de negócios/investimento dos novos gestores. Considerando novamente a história do estado, onde o coronel fazia na gestão da cidades os mesmos desmandos da fazenda. A cada nova gestão desconsiderando as particularidades e experiências acumuladas, o gestor disponibiliza novas ferramentas de trabalho, tal como aconteceu em Cascavel com o sistema de informações e com a territorialização. Ambos já pactuados com a rede e com os usuários.

Em relação a operacionalização da VS enquanto política pública, percebemos que é no âmbito do município que ela é efetivada. Foi possível compreender que a VS ainda há uma certa fragmentação em relação ao instrumental disponível, mas que devido a capacidade técnica da equipe, os estudos e criação de cenários vem sendo otimizados, conduzindo e mantendo os processos e produtos da VS. Os instrumentos de gestão foram analisados separadamente.

Na gestão da informação foi possível observar abundancia na oferta de sistemas para o âmbito municipal. A união, o estado e o município disponibilizam sistemas. Cada sistema foi feito a partir de indicadores que atendem aos interesses e perspectivas políticas dos órgãos gestores. O programa família paranaense fragmentado e focalizado é a expressão/exemplo do modo de operar informação na política de assistência neste estado.

Com um aparato tecnológico altamente burocratizado, a aplicativo do programa Família Paranaense mapeia e acompanha as pessoas usuárias do serviços/benefícios na política, evidenciando que o controle é mais importante que o acesso aos direitos. Uma leitura das vulnerabilidades e um plano interdisciplinar de intervenção sem ampliação da rede de serviços não se materializa em resultados concretos. O programa aparenta, de acordo com os dados elencados na dissertação, ser residual e focalizado, uma vez que somente os municípios que aderiram ao programa podem ter acesso e ainda, a família precisa estar inserida na base do CadÚnico. Para ser efetivo deveria apontar a garantia de uma rede de políticas públicas de qualidade e universal, a ampliação dos programas de transferência de renda, qualificação e acesso ao mercado de trabalho, em suma, a materialização dos direitos sociais. A baixa adesão dos municípios paranaenses ao programa pode ser entendido como uma avaliação de que o programa não responde às necessidades dos munícipes em situação de pobreza.

Os sistema de informação municipal desenvolvido pela equipe, o IRSAS, que respondia inclusive pelo monitoramento e avaliação, por motivo de ordem maior foi retirado do ar em detrimento de um sistema ainda em desenvolvimento e de alto custo para a política. Custos estes de perda de trabalho humano e financeiro.

Os instrumentos de monitoramento e avaliação estão presentes e fortemente equipados na esfera municipal. No âmbito estadual não há pacto nem plano de monitoramento e avaliação. O município avançou na construção de parâmetros de qualidade para avaliação da oferta e na perspectiva de participação social, compondo comitê com eleição direta dentre os usuário, técnicos e gestores. Este é um ótimo exemplo de construção democrática e

participativa na avaliação dos serviços. Ainda é frágil qualquer avaliação fora da comissão, mas isso é muito mais um herança histórica do nosso modo operante de tratar os *subalternos* e da perspectiva do favor e não do direito.

Enquanto os serviços mercantilizados criam sistemas de escuta e atendimento aos ‘clientes’ de forma a atendê-los nos padrões desejados garantindo máxima satisfação e ainda realizam busca ativa para localização de novos clientes em potencial. Na esfera do serviço público ainda há grande dificuldade de formatar os serviços a partir dos necessidades/desejos/avaliação dos seus usuários.

Uma ausência sentida tanto no monitoramento quanto no diagnóstico é de estudo das demandas não inseridas. No âmbito do estado não há diagnóstico da PAS.

O diagnóstico no âmbito municipal foi apresentado como resultado das coberturas efetivadas. Para um olhar efetivo da PAS, para além da proteção afiançada é necessário olhar as desproteções e a demanda que chama por proteção.

Considerando o princípio da universalização em contraposição da focalização o diagnóstico deve pautar-se no princípio da universalização, que a PAS é para todos. Reconhecer os territórios e não somente os públicos (os inseridos e demanda potencial), deve olhar as fragilidades de cada território, suas potencialidades e o reconhecimento de todos que nele habitam e suas características.

O planejamento da PAS, por ter sido efetivado como obrigatório, se apresenta nas páginas tanto do SEDS -Estado quanto na página do município. Ambos apontam metas a serem efetivas, trazem os pactos efetivados nas conferências e reconhecem a necessidade de crescimento da PAS. Mas ao observamos o crescimento efetivo da PAS é possível afirmar que o comando único novamente está ausente. No limite das decisões o que se efetiva são as posições técnicas e interesses dos gestores. Não encontramos o relatório de avaliação dos planos em nenhuma das páginas, não há relato de efetivação das deliberações em conferências.

No município de Cascavel os estudos de cenários vem se consolidando com a efetivação das suas propostas. Estes estudos de cenários vem confirmando que há sim uma interlocução entre equipe de VS e gestores na efetivação da proteção social, mesmo que ainda sejam tímidas e relacionadas ao local das unidades.

A PAS com histórico de planejamento pautado em dados empíricos, profissionalizar o trato da informação, parametrizar o monitoramento e avaliação dos serviços representa um

avanço e devemos investir na produção, sistematização e análise destes indicadores, dados e conhecimentos.

Os diagnósticos, resultados da informação, monitoramento e avaliação, devem subsidiar o planejamento de longo prazo pautada no reconhecimento das demandas em seus territórios, pautados no controle social e seus usuários, identificando os que dela necessitam e os grandes desafios que a proteção social integral requer.

Para a regional de Cascavel, podemos inferir que a VS ainda está em construção, caracteriza-se como uma atividade de gabinete para os serviços, sendo formulada por uma equipe que traduz, analisa, produz e dissemina os dados da política para aqueles que a executam.

Desta forma, muito embora os municípios apresentem no plano 2014-2017 que tenham implantado a VS no órgão gestor, é possível afirmar que na regional de Cascavel não há experiências completas de VS, somente fragmentos de VS instrumentalizando algumas atividades formais de gestão.

No horizonte podemos almejar que a consolidação da VS esteja próxima e que ela represente uma ampliação da proteção social nos territórios e superação das desproteções, inserindo e garantindo inclusão social à todos que dela necessitam.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. Desproteção social no âmbito da dinâmica dos serviços do SUAS : um estudo a partir da realidade cotidiana das famílias atendidas no CREAS. Tese. UEL. Londrina, 2016.

BATTINI, O. A história do serviço social na história do Paraná. Anais: IV Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. 2012

BAUMAN, Z. Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global. Zahar, 2013.

BAUMAN, Z. Vidas desperdiçadas. Rio de Janeiro, Zahar, 2005

BECK, U.,. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Editora 34. 2011

BRASIL (1993). Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei nº 7.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL (2004). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004

BRASIL (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Norma Operacional Básica NOB/SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília

BRASIL (2011) Lei da informação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) acessado em 19/05/2017.

BRASIL, 2013. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS/CEDEPE/PUC-SP.

BRASIL, 2016. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em 11/08/2016.

BRASIL, Brasil sem Miséria, 2013 Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/artigo\\_13.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_13.pdf) Acessado em: 09/08/2017.

BRASIL, CAPACITASUAS, (2013). "Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público na Política de Assistência Social."/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Caderno 3. 1º Ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRASIL, SUAS. "Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial." Brasília: MDS (2014).

BRASIL. (2009). Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. (2012) Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2012.

BRASIL. Lei 12.435, de 2011 . Lei Orgânica da Assistência Social.. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C.,. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de administração pública, 34(4), 2000. pp.7-26.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, (2009). 171-201.

BROTTO, M.E.,. Assistência social: história e cultura política. Editora PUC Rio. 2015.

CASCAVEL, Manual Operacional do Irsas. Disponível em: <http://irsas.cascavel.pr.gov.br:3285/irsas/Ajuda.aspx> Acessado em: 21/05/2017.

CASTEL, R.,. A insegurança social: o que é ser protegido? Ed.Vozes. 2005

CEAS. 2017. PLANO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO PARANÁ :2016-2019 / Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS. - Curitiba, PR : Secretaria da Família e Desenvolvimento Social.

ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (24), pp.85-116.

FAORO, R. Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro (2001).

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila

FRASER, N., 2009. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. Lua Nova, (77).

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,desemprego-no-brasil-tem-minima-recorde-em-2008-mostra-ibge,437278> Acessado em 13/06/2017

IBGE 2017. ESTADOS Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pr> Acesso em 30/04/2017

IBGE 2017. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017

IBGEcidades@ Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=410480> pesquisado em 11/12/2017

JACCOUD, L. Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social Disponível em: <http://plataformaPolíticasocial.com.br/sob-o-risco-da-desprotecao-social-a-reforma-da-previdencia-e-seus-impactos-na-assistencia-social/> . Acessado em 11/06/2017

JANNUZZI, P. "Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais." Campinas, Alínea (2016).

JANNUZZI, P., Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2002. pp.53-71.

JANNUZZI, P., Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, 25(58), 2014. pp.22-42.

JÚNIOR, C.P. História econômica do Brasil. São Paulo. Editora brasiliense, 1981.

KOGA, D. "Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais." *Serviço Social em Revista* 16.1 (2013):

KOGA, D. "Territórios de vivência em um país continental." *Serviço Social e Saúde* 14.1 (2015): 9-26.

KOGA, D. *Medidas das Cidades – entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: CORTEZ, 2011.

MARCELINO, M. "As raízes do intervencionismo estatal e do projeto paranaense de desenvolvimento." *Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR* 1.1 (2015): 107-128.

MENEGAT, M. *Sem lenço nem aceno de adeus. Formação de massas em tempo de barbárie: como a esquerda social pode enfrentar esta questão?* in: *Estudos sobre ruínas*. RJ: Revan, 2012.

MESTRINER, M.L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo, Cortez 2001.

MIGLIATO, A. e Filho, E. "Metodologias do planejamento estratégico empresarial e do situacional: deficiências, comparações e contribuições." USP (2003).

MINAYO, M.C. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes, 2003.

MOSTAFA, J. Entrevista disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/e-uma-reforma-da-previdencia-muito-perversa-com-as-mulheres>. Acessado em 11/06/2017

MOTA, L. T. *História do Paraná: pré-história, colônia e império*. Eduem, 2011

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, J.P., *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. Cortez. 1993.

OLIVEIRA, I.M.D., *Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira*. *Revista Desafios Sociais*. 2003.

OLIVEIRA, J.A.P. "Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas." *Revista de Administração Pública-RAP* 40.2 (2006).

OLIVEIRA, F. *O surgimento do antivalor*. *Novos estudos CEBRAP22* (1988): 8-28.

OLIVEIRA, R. Na teia do nepotismo. Curitiba: Insight (2012).

OXFAM, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/> Acessado em: 13/06/2017

PARANÁ, 2015. A vigilância socioassistencial nos municípios do Paraná. Curitiba, 2015. Disponível em: [http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao\\_suas/biblioteca\\_suas/et02.pdf](http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_suas/biblioteca_suas/et02.pdf) Acesso em 30/04/2017

PEREIRA, C.P., Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo, Ed. Cortez. 2016.

PEREIRA, P. A. P., SIQUEIRA, M. "Política social e Direitos Humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos." Serv. soc. Soc.119 (2014): 446-467.

PEREIRA, P.A., Política social: temas & questões. São Paulo. Ed. Cortez. 2009.

PEREIRA, P.A.P. and Pacheco, J.D.S., Banalização da pobreza no neoliberalismo—“dano colateral” ou dano efetivo?. Sociedade em Debate, 23(1), 2017. pp.26-45.

PEREIRA, P.A.P., Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. Brasília UNB. 2012.

PEREIRA, P.A.P., Proteção social contemporânea: cui prodest?. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, P.A.P.,. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014. pp.23-39.

PEREIRA-PEREIRA, P.A., Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. Serviço Social & Saúde. 2010.

PNAD 2016. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf> Acessado em 20/06/2017

PNAD 2017. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=149](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149) . Acessado em 21/06/2017

RAICHELIS, R., Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. Serv. soc. soc, (116), 2013. pp.609-635.

RIZZOTTI, M.L.A. e da SILVA, T.G.M., A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. *Serviço Social em Revista*, 15(2), 2013. pp.130-151.

ROMPATTO, M., GUILHERME, C.A. e de ARAÚJO C. L., HISTÓRIA DO PARANÁ. Toledo: Editora Fasul. 2016.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp, 2002

SENADO FEDERAL, 2016.  
<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos> . Acessado em 04/06/2017

SILVA, M.O.S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática (org). São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, TGM. A vigilância social na política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. Diss. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

Sobre Curitiba. Disponível em: <http://www.encontraparana.com.br/sobre-curitiba.htm> Acessado em 20/05/2017

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A., O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, 87, 2006. pp.96-122.

SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

TAPAJÓS, L., A gestão da informação em Assistência Social. Rede SUAS. MDS. 2009.

TEIXEIRA, S.M.F. "Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social." *Cadernos de Saúde Pública* 1.4 (1985): 400-417.

TELLES, V., *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte, Ed UFMG.1999.

TORRES, Amiraldo Lima. Gênese, lugar e perspectivas da vigilância socioassistencial: estudos no campo da política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua. MS thesis. Universidade Federal do Pará, 2015.

VIANNA, M.L.W., 1997. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, pp.120-144.

WACQUANT, L. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Vol. 6. Editora Revan, 2007.

WACQUANT, L. As prisões da miséria. Zahar, 2001.

YAZBEK, M.C., Serviço Social e pobreza. revista Katálysis, 13(2), 2010. pp.153-154.

YAZBEK, M.C., 2012. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. Serviço Social & Sociedade, 110, pp.288-322.