

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Cláudia Francisca de Amorim

**O Sistema de Informação e Gestão
da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE):
uma possibilidade para a articulação da rede socioassistencial?**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Cláudia Francisca de Amorim

**O Sistema de Informação e Gestão
da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE):
uma possibilidade para a articulação da rede socioassistencial?**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL.

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social, área de concentração Serviço Social, Políticas Sociais e Movimentos Sociais, sob orientação da Profa. Doutora Maria Carmelita Yazbek

SÃO PAULO

2008

Banca Examinadora

Às minhas duas estrelas, João Pedro, meu pai e Maria José, minha mãe
(*in memoriam*), a minha gratidão pelo milagre da vida,
a luz de seu amor e a generosidade de seus ensinamentos.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof^ª Dr^ª Maria Carmelita Yazbek, pela acolhida no Programa, apoio, confiança, respeito e carinho durante todo o processo de doutoramento e no decorrer da elaboração deste estudo com suas orientações e contribuições teóricas, meu agradecimento.

Aos meus irmãos Eudes, Edna, Eráclio e Júnior (*in memoriam*), que compartilham comigo as dificuldades e as alegrias na travessia da vida.

Às minhas amigas Lygia Leite e Maria de Fátima Souza pelo apoio incondicional, carinho, escuta e incentivo durante todo o caminho percorrido para a realização deste trabalho, meu especial agradecimento.

A todos do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), especialmente à Prof^ª Dr^ª Aldaíza Sposati, à Prof^ª Dr^ª Dirce Koga, e às demais amigas Bernadete Almeida, Marô Salles, Argenice Brito, Euníciana Silva, Silvina Carro, com quem compartilhei de discussões fundamentais que contribuíram para a minha trajetória profissional.

Aos professores da PUC-SP, especialmente à Prof^ª Dr^ª Maria Lúcia Martinelli, ao Prof. Dr. José Paulo Netto, à Prof^ª Dr^ª Rosângela Batistoni e à Prof^ª Dr^ª Dilsea Adeodata, pelas valiosas reflexões em sala de aula.

À Kátia Cristina, secretária do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP, pela constante colaboração.

À Sr^ª Ivone Moura, um agradecimento especial pela confiança e acolhida.

Ao Governo de Pernambuco, através da Secretaria de Saúde, pela liberação para realizar este estudo

À CAPES, pelo apoio financeiro.

À Agência CONDEPE/FIDEM, especialmente a Cláudia Paes Barreto, Marieta Baltar, Wilberto Pereira e Ivanilde Sotero, pelo acesso às informações da Região Metropolitana do Recife (RMR).

Aos entrevistados, os gestores da Política de Assistência Social dos municípios da RMR, pela atitude de cooperação e respeito com este estudo.

Aos amigos Maria Helena Alexandre, Lenilda Leal e Joelson Rodrigues, pelo apoio.

“Façamos o que fizermos,
reconstruímos sempre o monumento à nossa maneira.
Mas, já é muito utilizar senão pedras autênticas”

(Marguerite Yourcenar)

CLÁUDIA FRANCISCA DE AMORIM

**O SISTEMA DE INFORMAÇÃO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
DE PERNAMBUCO (SIGAS/PE): UMA POSSIBILIDADE
PARA A ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL?**

RESUMO

Com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o sistema de informação é considerado uma das bases de sua organização e ferramenta essencial para a consolidação da Política de Assistência Social. Representa uma nova forma de armazenar e de tratar os dados disponibilizando-os em informações importantes para subsidiar as atividades dos sujeitos envolvidos com a gestão da política, no que se refere ao planejamento técnico e financeiro, ao acompanhamento, à execução, à tomada de decisão e ao controle social. Nesta perspectiva, foi implantado, em 2006, o Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE), como uma das ações estratégicas para implantar o SUAS no Estado. Dentre as contribuições do SIGAS/PE aos gestores da política no desenvolvimento de suas atividades destaca-se o conhecimento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem a rede socioassistencial no âmbito de sua responsabilidade, além de outros. No SUAS, a rede socioassistencial é fundamental para a sua implementação, tendo em vista a sua importância na garantia da proteção social de assistência social. Assim, configurou-se como objetivo deste estudo analisar a relação existente entre a tecnologia da informação na gestão da política de assistência social, particularmente do SIGAS/PE, e sua contribuição para a articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Para atender a este propósito foi realizada uma pesquisa de campo com os gestores públicos da assistência social dos municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR). A análise dos resultados da pesquisa foi fundamentada nas referências legais concernentes à política de assistência social e também em estudos e pesquisas na área.

Palavras-chave: Assistência Social. Sistema de Informação. Rede Socioassistencial.

CLÁUDIA FRANCISCA DE AMORIM

**INFORMATION SYSTEM AND SOCIAL ASSISTANCE MANAGEMENT
OF PERNAMBUCO (SIGAS/PE): A POSSIBILITY
FOR THE SOCIAL ASSISTANCE NET ARTICULATION?**

ABSTRACT

With the Social Assistance Unique System (SUAS) the information system is considered one organization basis and an essential tool for the Social System Politic consolidation. It shows a new way to store and deal data disposing important information to subside the activities of the people involved with the political management of the technical and financial plan, his execution, the decision assumed and the social control. That perspective was implanted at 2006 in Information System and the Social Assistance Administration on Pernambuco (SIGAS/PE) as one strategic action to implant SUAS at the State. Between SIGAS/PE contributions to the political govern activities development we must detach the services, programs, projects and benefits knowledge that compose a socio-assistant net under responsibility field and so on. At SUAS, the socio-assistant is fundamental to its implementation in view of the importance of the social protection assurance of social assistance. So, this study was chosen to 'make an analysis of an existing relation between the information technology in the politic management for an articulation of social assistance, specially of SIGAS/PE at the organization of services, programs, projects and social assistance net. To attend this proposition was realized a field research with the public managers of social assistance of Metropolitan Region of Recife (RMR). The analysis of the research results was founded on legal references concerning social assistance politic and also in studies and researches area.

Keywords: Social assistance. Information system. Social assistant net

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de municípios brasileiros, por classes de seus portes e total de população — 2000.....	53
Tabela 2	Entidades mapeadas e pesquisadas, por Regiões de Desenvolvimento em Pernambuco — 2005-2006.....	154
Tabela 3	População recenseada da Região Metropolitana do Recife, segundo a área e densidade demográfica, por municípios — 2007.....	182
Tabela 4	População recenseada da Região Metropolitana do Recife, segundo o gênero e grupos de idade, por municípios — 2007.....	183
Tabela 5	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Região Metropolitana do Recife, por unidade administrativa — 1991 e 2000	184
Tabela 6	Índice de Desenvolvimento Humano do Estado de Pernambuco, por Regiões de Desenvolvimento — 1991 e 2000	185
Tabela 7	Taxa de distorção idade-série dos estudantes dos municípios da Região Metropolitana do Recife, por nível de ensino e dependência administrativa — 2006	186
Tabela 8	Registros anuais da taxa de mortalidade causada por homicídios, por unidades administrativas — 2000-2005	187
Tabela 9	Total de municípios brasileiros com estrutura na área de assistência social, por caracterização do órgão gestor, segundo as classes populacionais e Grandes Regiões — 2005.....	193
Tabela 10	Atividades de coordenação da política de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008	198
Tabela 11	Atividades de planejamento da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008	207
Tabela 12	Atividades de execução da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008.....	209
Tabela 13	Atividades de acompanhamento da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008.....	215

Tabela 14	Instrumentos legais utilizados na gestão da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008	221
Tabela 15	Instrumentos técnicos utilizados em gestão da política municipal da assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007 e 2008.....	223

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Página de acesso ao SIGAS/PE.....	142
Figura 2	Página inicial do SIGAS/PE.....	142
Figura 3	Menu do Módulo Perfil Municipal, com as opções de dados demográficos, dados dos domicílios e relatório-síntese por Região de Desenvolvimento e Município	144
Figura 4	Opções de relatórios de dados demográficos do Perfil Municipal.....	145
Figura 5	Tela para consulta à distribuição da população, por situação do domicílio no Município, conforme a Região de Desenvolvimento	146
Figura 6	Opções de relatórios dos dados dos domicílios.....	147
Figura 7	Opções de consulta aos relatórios-síntese, por Região de Desenvolvimento e Município	148
Figura 8	Menu do Módulo Rede de Proteção Social com opção de consulta às fases combinadas com as entidades.....	156
Figura 9	Opções de relatórios das entidades públicas da rede de proteção	158
Figura 10	Tela para consultas às entidades públicas, por Município e Região de Desenvolvimento.....	159
Figura 11	Tela para consulta de entidades públicas, por público atendido	159
Figura 12	Relatório com a relação de entidades públicas, por público atendido.....	160
Figura 13	Tela para consulta às entidades privadas que possuem CEBAS, por Município e Região de Desenvolvimento	160
Figura 14	Relação de entidades privadas, por público atendido.....	161
Figura 15	Tela para consulta de entidades privadas, por tipo de parceria	161
Figura 16	Menu do Módulo Conselhos	163
Figura 17	Opções de relatórios de conselhos.....	163
Figura 18	Tela para consulta aos tipos de conselho, por Região de Desenvolvimento e Município	164
Figura 19	Menu do Módulo Ações de Assistência Social.....	165

Figura 20	Opções de relatórios das ações da proteção social básica e especial de média e alta complexidade.....	166
Figura 21	Relatório das ações da proteção social básica, por Região de Desenvolvimento.....	166
Figura 22	Menu do Módulo Beneficiários com opções do Bolsa Família e Estação Futuro	168
Figura 23	Opções de relatórios dos beneficiários do Bolsa Família.....	168
Figura 24	Menu do Módulo Monitoramento e Avaliação, com opções de gestão e execução da assistência social	172
Figura 25	Opções de relatórios de monitoramento — gestão da assistência social	173
Figura 26	Opções de relatórios do monitoramento das ações da assistência social	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de CRAS implantados, total de municípios e municípios com CRAS, por estados brasileiros, em fevereiro de 2008.....	54
Gráfico 2	Percentual de municípios com CRAS implantados, por estados brasileiros, em fevereiro de 2008	55
Gráfico 3	Comparativo entre as regiões brasileiras, por total de municípios e número de municípios habilitados no SUAS, em fevereiro de 2008	78
Gráfico 4	Percentual de municípios brasileiros habilitados no SUAS, por nível de habilitação, em fevereiro de 2008.....	78
Gráfico 5	Formação de gestores municipais entrevistados, por nível e etapa de ensino	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão inicial da assistência social	74
Quadro 2	Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão básica da assistência social	75
Quadro 3	Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão plena da assistência social	76
Quadro 4	Relação de municípios, por Região de Desenvolvimento	152
Quadro 5	Municípios pesquisados na Região Metropolitana do Recife, segundo o lócus institucional da política de assistência social, porte e tipo de gestão da assistência social	189

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco	179
Mapa 2	Distribuição espacial dos municípios da Região Metropolitana do Recife	181
Mapa 3	Classificação dos municípios da Região Metropolitana do Recife, pelo porte populacional.....	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i> (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)
ARPA	Agência de Projetos de Pesquisa Avançada
ASCOM	Assessoria de Comunicação Social
ASEAN	<i>Association Of The South Asian Nations</i>
ATI	Agência Estadual de Tecnologia da Informação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS	Cadastro Nacional dos Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEDI	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso
CERN	<i>Centre Européen Pour Recherche Nucleaire</i> (Centro Europeu para Pesquisa Nuclear)
CF	Constituição Federal
CGI	Coordenação Geral de Informática
CGTI	Comitê Gestor de Tecnologia da Informação
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conferência Nacional da Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
CPF	Conselho, Plano e Fundo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSSL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DNS	<i>Domain Name System</i> (Sistema de Nomes de Domínio)
DOU	Diário Oficial da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GeoSUAS	Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do Sistema Único de Assistência Social
GT	Grupo de Trabalho
HTML	<i>HyperText Markup Language</i> (Linguagem de Marcação de Hipertexto)
HTTP	<i>HyperText Transfer Protocol</i> (Protocolo de Transferência de Hipertexto)
IANA	<i>Internet Assigned Numbers Authority</i> (Agência de Números Designados para a Internet)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	<i>International Business Machines</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDBF	Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família
InfoSUAS	Sistema de Informações de Repasses de Recursos
IP	<i>Internet Protocol</i> (Protocolo da Internet)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPSA	Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Medida Provisória

MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAFTA	<i>North-American Free Trade Agreement</i> (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio)
NAS	Normas de Auditorias de Sistemas
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social
NIS	Número de Identificação Social
NIT	Núcleo de Tecnologia da Informação
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NSJ	Secretaria Nacional de Justiça
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAS	Plano de Assistência Social
PCCS	Plano de Carreira, Cargos e Salários
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCR	Prefeitura da Cidade do Recife
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PDI	Plano Diretor de Informática
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PHP	<i>HyperText Preprocessor</i> (Pré-Processador de Hipertexto)
PLASsp	Plano de Assistência Social de São Paulo
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSF	Programa Saúde da Família
RD	Região de Desenvolvimento
Rev/LOAS	Revisão do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social
RITS	Rede de Informações do Terceiro Setor
RMR	Região Metropolitana do Recife
SAC	Serviços de Ação Continuada

SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDSC	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
SDSDH	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEAS	Secretaria Executiva da Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SGDB	Sistema Gerenciador de Banco de Dados
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SICNASweb	Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social
SIE	Sistema de Informações Estratégicas
SIGAS/PE	Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco
SigSUAS	Sistema de Informações Gerenciais do Sistema Único de Assistência Social
SIORC	Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Sistema Único de Assistência Social
SISCON	Sistema de Gestão de Convênios
SISFAF	Sistema de Transferência Fundo a Fundo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPOA	Subsecretaria do Planejamento, Orçamento e Administração
SPSS	<i>Statistical Package for Social Sciences</i>
SQL	<i>Structured Query Language</i>
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCP/IP	<i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i>
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
URL	<i>Uniform Resource Location</i>
WWW	<i>World Wide Web</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	23
2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS-LOAS.....	34
2.1 O significado da assistência social no contexto recente.....	34
2.2 SUAS: a nova organização da política de assistência social.....	49
2.2.1 As bases de organização do SUAS.....	62
2.2.2 Os níveis de gestão da política de assistência social.....	73
2.2.3 Os instrumentos de gestão da política de assistência social....	80
3. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: O NOVO ELEMENTO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	87
3.1 Os avanços da tecnologia da informação (TI).....	87
3.2 O sistema de informação na gestão da política de assistência social.....	103
3.2.1 Marcos precedentes à implantação do sistema Rede SUAS...	106
3.3 Redes sociais e tecnologia da informação.....	123
4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE PERNAMBUCO.....	136
4.1 As ações estratégicas para implantação do SUAS.....	136
4.2 A implantação do Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE).....	138
4.2.1 Caracterização dos módulos que compõem o SIGAS/PE.....	143
4.3 O SIGAS/PE como suporte às atividades de gestão da política de assistência social.....	175
5. O SIGAS/PE NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE – RMR	178
5.1 O lócus da pesquisa.....	178
5.2 O lócus institucional da gestão da política de assistência social.....	189
5.3 Perfil dos entrevistados.....	196

5.4 Atribuições do gestor público municipal da assistência social — RMR.....	197
5.4.1 Atividades de coordenação.....	198
5.4.2 Atividades de planejamento.....	206
5.4.3 Atividades de execução.....	209
5.4.4 Atividades de acompanhamento.....	215
5.5 Os instrumentos de gestão utilizados pelo gestor público na política de assistência social da RMR.....	220
5.5.1 Os instrumentos legais.....	221
5.5.2 Os instrumentos técnicos.....	223
5.6 O SIGAS/PE como instrumento de gestão viabilizador e facilitador para a articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social — RMR.....	225
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	241
REFERÊNCIAS.....	248
ANEXO.....	259

1. INTRODUÇÃO

Esta tese faz uma análise da tecnologia da informação na gestão da política de assistência social. O interesse pelo tema surgiu a partir de minha experiência como gestora estadual da política de assistência social, no período de 2005 a 2006, na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania de Pernambuco (SDSC/PE). Durante esse período as ações desenvolvidas foram direcionadas para a implantação do recente Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consideradas pela nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), bases de organização ou eixos estruturantes do Sistema.

Dentre as estratégias adotadas pela gestão estadual para organizar o SUAS, teve-se o apoio financeiro para a melhoria e implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS); e o apoio técnico aos municípios na implantação e implementação da nova política, bem como a qualificação e o fortalecimento da gestão. Na perspectiva de contribuir com a gestão do SUAS no Estado, foram desenvolvidos 3 (três) grandes projetos — o Monitoramento e a Avaliação Descentralizados, a Identificação da Rede Socioassistencial e o Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social (SIGAS/PE), acessado pela Internet —, além de outros de menor complexidade, os quais estão detalhados no capítulo 4 deste estudo.

Nesse processo, o SIGAS/PE, se configurou como imprescindível para a realização dos demais projetos, tendo em vista a sua capacidade de armazenar dados e disponibilizar informações de maneira acessível aos diversos sujeitos envolvidos com a gestão da política e à sociedade. Para além do conhecimento dos resultados da assistência social, o SIGAS/PE viabilizou o conhecimento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social executados pelas entidades governamentais e, sobretudo, daqueles desenvolvidos pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

O conhecimento das ações da assistência social, entendidas nesta tese como sendo os serviços, programas, projetos e benefícios conforme definidos na NOB/SUAS (2005, p. 94), é imprescindível para a gestão municipal organizar a política a partir da perspectiva de um Sistema Único, que supõe articulação entre as ações desenvolvidas pelo Estado e as iniciativas da sociedade civil, atividade inerente à função dos gestores públicos.

Assim, a partir de pesquisa bibliográfica e documental se aprofundou a reflexão acerca dos avanços das Tecnologias da Informação (TIs), no final do século XX, e dos seus impactos nos diversos setores da sociedade. Desse modo, identificou-se a importância que tais tecnologias assumem nos dias atuais na sociabilidade, no interior das entidades públicas e

privadas e na gestão das políticas públicas, especificamente, na assistência social. Concebida como política de proteção social, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) que a insere no campo da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência, a Assistência Social, com o significado de direito do cidadão e dever do Estado, inicia uma trajetória histórica de ruptura com práticas tradicionais dessa área, pautadas na ajuda e no favor.

Em 1993, a referida política é regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e no decorrer de sua implantação, em consonância com a LOAS, a assistência social vai apresentar importantes avanços na direção da sua consolidação. Nesse processo, destaca-se o papel das Conferências Nacionais, as quais vêm ocorrendo desde 1995 com o objetivo de avaliar a política e definir estratégias com o propósito de seu aperfeiçoamento.

Desde as deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), até a IV CNAS, em 2003, quando se estabelecem as bases e diretrizes para a estruturação do SUAS, se tem contemplada a implantação de um sistema de informação nacional de assistência social. No entanto, só com a nova política de assistência social (PNAS, 2004), o sistema de informação é considerado uma das bases de organização do SUAS e ferramenta essencial para a consolidação da política (PNAS, 2004, p. 48). Neste sentido, em 2006 é implantado o sistema nacional de informação da assistência social, denominado Rede SUAS. As tecnologias da informação englobam as tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware), telecomunicações e a optoeletrônica, áreas que vêm em pleno desenvolvimento desde o final do século XX. Para Castells (2004, p. 65), o fator histórico preponderante para a incremento das TIs foi a reestruturação produtiva. O novo regime de acumulação do capital, denominado por Harvey (2006, p. 140) de flexível, que incidiu no processo e no mercado de trabalho, nos produtos fabricados e nos padrões de consumo foi possibilitado pela utilização de tais tecnologias.

O incremento das tecnologias da informação contribuiu para a produção de produtos com recursos intangíveis como conhecimento e informação. Na sua obra, Castells incorpora análise que define informação como “dados que foram organizados e comunicados” e fixa conhecimento como sendo:

[...] um conjunto de declarações organizadas sobre fatos ou idéias, apresentando um julgamento ponderado ou resultado experimental que é transmitido a outros por intermédio de algum meio de comunicação, de alguma forma sistemática. [...] (BELL, 1976 apud CASTELLS, 2006, p. 64).

Devido à importância assumida pelas tecnologias da informação nos diversos setores da sociedade se tem justificado o uso de denominações como: sociedade informacional (CASTELLS, 2004, p. 65), pois representa um modo particular de organização da sociedade no qual a geração, o processamento e a transmissão de informação são fontes fundamentais de produtividade e poder, em decorrência do desenvolvimento tecnológico; revolução informacional (LOJKINE, 2002, p. 11), numa referência às mudanças provocadas por tais tecnologias nas atividades humanas, sejam elas profissionais ou não; revolução tecnológica (HOBBSAWM, 2004, p. 259), devido aos avanços das tecnologias, o que teve por resultado a multiplicação da fabricação de produtos já existentes e a criação de novos.

O desenvolvimento das tecnologias da informação tem repercutido nas diferentes áreas do conhecimento e na sociabilidade. O acesso em tempo real aos fatos ocorridos nos diferentes lugares do mundo; as teleconferências utilizadas para a troca de conhecimento e o aprimoramento profissional; a participação em redes e a formação de novas redes em diferentes temáticas que conectam pessoas e grupos de trabalho, além de empresas as mais variadas para realizar negócios ou transações comerciais, dentre outras. Tudo isso foi favorecido pelo avanço de tais tecnologias na contemporaneidade.

O acesso a informações atualizadas e de maneira rápida é imprescindível para o sujeito no desenvolvimento de suas atividades, para o mercado no sentido de descobrir consumidores e monitorar o ambiente externo e para o Estado, a fim de analisar a realidade social, formular, monitorar e avaliar políticas públicas.

A informação pode ser vista como um redutor de incertezas e, no que concerne ao desenvolvimento, ela pode viabilizar a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas com maior grau de eficácia e eficiência a partir da análise da complexidade social em suas demandas e contradições. Há, portanto, no uso desse recurso, um continuum que o coloca em uma posição de destaque [...] em que a informação gera conhecimento, e este, por sua vez, gera mais informação [...] (FERREIRA, 2003, p. 36).

No interior das instituições públicas e das instituições privadas, o que se constata é a existência de um grande volume de informação e de conhecimento produzidos. No entanto, na maioria das vezes, não está acessível. Torna-se necessário, portanto, a definição de instrumentos e a criação de condições que possibilitem a sua disponibilização aos sujeitos integrantes daquelas instituições e, também, à sociedade.

Na política de assistência social, a gestão da informação é operacionalizada através do Sistema de Informação RedeSUAS. Anteriormente à implantação do referido Sistema, outras

iniciativas foram realizadas. Assim, em 2001 foi implantado o SIAFAS V2, significando a primeira experiência na automação de processos na política de assistência social. Nesse mesmo ano, na perspectiva de aprimorar o uso da tecnologia da informação na gestão da assistência social é implementado o projeto Rede Articulada de Informação para a Gestão da Assistência Social. Em 2003, se tem o SIAFASweb. Mas este foi redimensionado para atender ao recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), surgindo o SIAFAS emergencial, concluído em novembro de 2004, como uma estratégia para garantir o funcionamento do SIAFASweb e, também, para subsidiar o SUAS. O SIAFASweb sofreu modificações, culminando no desenvolvimento de outro projeto, o SUASweb, o qual entrou em funcionamento em janeiro de 2005, representando “a procedência originária da Rede SUAS” (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 68-69).

Após, o SUASweb, com a finalidade de ordenar as ações na área de tecnologia e informação, no âmbito do MDS, foi estabelecido um Comitê Gestor em Tecnologia e Informação (CGTI), o qual teve por responsabilidade discutir e elaborar a política de tecnologia e informação, para orientar as ações no referido Ministério.

O sistema Rede SUAS, resultado das ações na área de tecnologia e informação para a área social, foi implantado um ano após o SUAS, com a função de disponibilizar informações e de responder às novas necessidades de informação e comunicação no âmbito do Sistema, sendo seus propósitos: a) automatizar os processos de gestão, controle social e financiamento da política; b) favorecer um melhor desempenho da assistência social em todo o País, conforme prevê a LOAS; c) produzir informações que sejam relevantes visando a geração de estratégias para a política; d) possibilitar a participação de todos os agentes e sujeitos envolvidos pela ação da assistência social; e) introduzir metodologias de organização e uso de informação (volume e qualidade) para a cidadania participativa; f) produzir conhecimento, visando não apenas desenvolver as ações, mas, também, aprimorar o conhecimento dos sujeitos envolvidos com a assistência social (COELHO JÚNIOR et al., 2007, p. 90).

Os sistemas de informação, resultado da implementação das TI's, são instrumentos fundamentais à gestão social, compreendida como a gestão das ações sociais públicas visando o atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos, e tendo a política, os programas e os projetos sociais como os “canais e respostas a estas necessidades e demandas”. (CARVALHO, 1999, p. 19). O gestor público da assistência social, desenvolve sua função em conformidade com as diretrizes e os objetivos da política de provisionar serviços, programas, projetos e benefícios com a finalidade de atender a população em situação de risco e

vulnerabilidade social. Essas ações geram um grande volume de dados que necessitam ser transformados em informações para apoiar as atividades inerentes à sua função.

O acesso a informações e a conhecimentos acerca dos programas, projetos, serviços e benefícios executados pela assistência social e, também, acerca dos usuários é fundamental no processo de implantação do SUAS. Pois, viabiliza um planejamento da política na perspectiva de sua universalização; subsidia a execução e fortalece o controle social. No entanto, a falta de informações atualizadas e confiáveis interfere nas ações dos sujeitos — gestores e executores — e não contribui com o controle social.

Assim, no SUAS, a gestão da informação

[...] vem sendo desenvolvida para compor a associação entre a gestão estratégica da política e as Tecnologias da Informação, procurando selecionar a informação relevante para a definição dos melhores processos, para a agilização de procedimentos e fluxos e facilitando, por sua vez, a tomada de decisões e o controle público e social de toda a operação que envolve a política (TAPAJÓS, 2007, p. 71).

No exercício de sua função, o gestor público da assistência social dispõe de instrumentos legais e técnicos para subsidiar as atividades de coordenação, articulação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação. No âmbito da gestão municipal, executar a política de assistência social expressa a principal responsabilidade desse sujeito. Afora outras atividades como a formulação da política, o co-financiamento, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), a supervisão, o monitoramento das ações da política e a “gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social” (IBGE, 2006, p. 20).

O sistema de informação, por sua capacidade de armazenar dados e disponibilizar informações, contribui com o gestor público no conhecimento das necessidades da população a partir dos indicadores sociais; dos resultados da política e do atendimento prestado à população visando a sua qualidade, através do monitoramento e da avaliação; dos serviços, programas, projetos e benefícios, subsidiando no encaminhamento dos usuários por meio do cadastro das entidades; e também do conhecimento dos recursos financeiros direcionados à política. Além de possibilitar a divulgação das informações referentes à assistência social com a sociedade. Neste sentido, o sistema de informação, considerado um instrumento de gestão, conforme a NOB/SUAS (2005, p. 120), subsidia os gestores no desenvolvimento de suas atividades na perspectiva de efetivar as funções da política de vigilância social, de proteção social, e de defesa social e institucional.

O acesso à informação sobre os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social são fundamentais para organizar a política a partir da proteção social básica

e proteção social especial de média e alta complexidade. Na organização do SUAS, o sistema de informação e a rede se constituem em bases de organização do Sistema. No que se refere especificamente à rede socioassistencial, o sistema de informação viabiliza aos gestores o conhecimento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, possibilitando estabelecer articulação e, conseqüentemente, organizá-los em rede visando atender às diversas situações de risco e vulnerabilidade social.

A expressão rede possui uma pluralidade de significados. Na atualidade, é utilizada para indicar relações de vários tipos que são interligadas por uma quantidade de pontos ou nodos, concretos ou abstratos. Rede, também, é uma expressão usada pelas diversas áreas científicas, tendo cada área do conhecimento um modo diferente de concebê-la. Assim sendo, o termo rede é utilizado nas ciências como um conceito teórico e metodológico, e pelos sujeitos sociais para caracterizar um tipo de relação ou prática.

Numa análise mais abrangente e fundamentada no desenvolvimento das tecnologias da informação, Manuel Castells (2006, p. 565-566) resalta a noção de sociedade em redes, numa referência à existência de uma sociedade informacional. Assim, a informação e o conhecimento são recursos essenciais de produtividade e poder em decorrência da penetrabilidade das novas Tecnologias da Informação e Comunicações (TIC), nas práticas individuais e coletivas. Neste sentido, o autor considera que redes sempre existiram como forma de organização social. Entretanto, havia um obstáculo no que concerne à sua expansão, o que foi suplantado com o desenvolvimento de tais tecnologias. Para o autor, redes são estruturas abertas que têm a capacidade de se expandir ilimitadamente, integrando novos nós que possam se comunicar entre si. No entanto, para que isso ocorra é preciso que compartilhem dos mesmos códigos de comunicação (CASTELLS, 2006, p. 565-566).

No âmbito da gestão das redes de política, Teixeira (2002, p.1) considera que redes são fenômenos recentes e se apresentam em diversos campos gerenciais, se configurando como redes empresariais, de políticas, de movimentos sociais, virtuais, dentre outras. Para a autora, a rede abrange diversos sujeitos, organizações ou nódulos que são ligados entre si a partir de objetivos comuns. Dentre os fatores que impulsionaram o desenvolvimento das redes, destaca o incremento das tecnologias das comunicações, possibilitando interações virtuais, em tempo real, dos indivíduos e organizações (Ibid., p.1). Desse modo, considera que a tecnologia da informação tem interferido nos modelos atuais de organização, os quais geram soluções que são fundamentais para o planejamento, coordenação e controle das ações. Na manutenção das redes é preciso instrumentos que contribuam para a sua organização, destacando os de caráter regulatório, financeiro e comunicacional.

Para Carvalho e Guará (1998, p. 12-14) , a rede conecta agentes, serviços, mercados, organizaes governamentais, organizaes não-governamentais, movimentos sociais, comunidades locais, regionais e mundiais. Conforme as autoras, no conceito antigo de rede, os vínculos se configuravam em relaes hierárquicas e de dependência. Na atualidade, expressa relaes horizontais de interdependência e complementaridade. No entanto, no novo conceito de rede não se faz suficiente apenas compartilhar de objetivos comuns e a adaptao a certos procedimentos tecnológicos, normativos e processuais. Mas,  preciso que a adesão seja com base no compromisso e no acordo mútuo de expectativas e valores culturais entre os agentes e as organizaes que integram a rede. Nos seus estudos acerca dos tipos de rede, Carvalho e Guará (1998, p. 15) referem que as pessoas estabelecem laços com a finalidade de manter sua vida social, material e afetiva. Neste sentido, fixam relaes e criam organizaes, as quais originam as diferentes redes sociais. Assim, baseadas nesses fundamentos classificam as redes sociais em 5 (cinco) tipos diferentes: redes sociais espontâneas, redes de serviços sociocomunitários, redes sociais movimentalistas, rede privada e redes setoriais públicas. Neste último tipo inserem a rede da política de assistência social.

Na mesma direo, Bourguignon (2001, p. 4) ratifica a classificao apresentada por Carvalho e Guará, no entanto, define mais 2 (dois) tipos diferentes, as redes regionais e as redes intersetoriais. Para a autora, a noo de rede, dentre outras coisas, está relacionada  idéia de articulao, vínculos, aes complementares, relaes horizontais entre os parceiros e interdependência dos diversos serviços.

A clareza acerca do significado de rede numa área ou setor específico  imprescindível para a sua organizao. Na política de assistência social, organizar em rede os serviços, programas, projetos e benefícios exige, primeiramente, que o gestor público saiba: Quais são os serviços, programas, projetos e benefícios operacionalizados em um determinado território? Aonde são executados? Quem são os usuários? Quantos são?

Na NOB/SUAS (2005, p. 94), rede socioassistencial  definida como sendo

[...] um conjunto integrado de aes de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos o que supõe articulao entre todas estas unidades de provisão de proteo social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Neste sentido, pode-se afirmar que a rede socioassistencial tem características próprias e se constitui, conforme o referido documento, de aes governamentais que devem ser articuladas com as diversas iniciativas da sociedade civil através de convênio firmado com o

órgão gestor público da assistência social.

No entanto, além dessas ações da rede privada sem fins lucrativos que são operacionalizadas a partir de um convênio com a secretaria de assistência social ou congêneres, é preciso destacar que há ações que, do ponto de vista formal, não fazem parte da rede socioassistencial, tendo em vista o fato de não serem executadas através de um convênio com o órgão gestor público. Todavia, tais ações são direcionadas e atendem de forma sistemática e, na maioria das vezes, aos mesmos usuários atendidos em outros serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Isso pode gerar a fragmentação da atenção às necessidades sociais, paralelismo e duplicidade de ações

Dessa forma, é fundamental ao gestor público da assistência social conhecer as entidades prestadoras de serviço e, também, aquelas que embora suas ações não integrem a rede socioassistencial, as mesmas são voltadas para atender a cidadãos que se encontram em situações caracterizadas pela política de assistência social como sendo de risco e vulnerabilidade social. Esse conhecimento se faz imperativo para se organizar os serviços, programas, projetos, benefícios e os demais recursos existentes em um determinado território, com a perspectiva de garantir o acesso e a melhoria da qualidade do atendimento prestado à população, além de otimizar os recursos disponíveis, sejam eles financeiros, materiais ou humanos.

O sistema de informação na gestão da política de assistência social é um instrumento fundamental no desenvolvimento das atividades inerentes à função do gestor público. Neste sentido, O SIGAS/PE foi implantado na perspectiva de fornecer informação sobre as realizações da assistência social e de outros elementos importantes para subsidiar a gestão da política. O referido Sistema é composto por 6 (seis) módulos considerados essenciais para o planejamento técnico e financeiro, acompanhamento das ações e o controle social, sendo eles: perfil municipal, rede de proteção, ações da política de assistência social, cadastro dos beneficiários, cadastro dos conselhos e monitoramento e avaliação, os quais estão trabalhados detalhadamente no capítulo 4 desta tese.

No que se refere às atividades de articulação com as ações da sociedade civil, o SIGAS/PE possibilitou aos gestores o conhecimento acerca dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social a partir dos dados de identificação; das ações desenvolvidas da proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade; e do público atendido e critérios de atendimento. Assim, o SIGAS/PE se constitui em um instrumento facilitador e viabilizador para os gestores conhecerem as entidades privadas sem fins lucrativos e as ações por elas desenvolvidas no âmbito de sua responsabilidade, visando

estabelecer articulação e, conseqüentemente, organizar em rede os serviços, programas, projetos, e benefícios de assistência social.

Configurou-se, portanto, como objeto deste estudo o SIGAS/PE como um instrumento facilitador e viabilizador para os gestores públicos da assistência social articularem e organizarem em rede os serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social.

Neste sentido, para a apropriação dos principais conceitos trabalhados nessa tese foi realizada pesquisa documental e bibliográfica onde se procedeu à análise e sistematização dos conteúdos como forma de aprofundar a discussão teórica. Desse modo, o caminho metodológico exigiu apreender a discussão acerca do significado da assistência social e das suas conquistas no contexto pós LOAS até os dias atuais, o que se justifica em razão da importância que a tecnologia da informação assume na gestão da política com o SUAS; dos avanços da tecnologia da informação nas últimas décadas do século XX e suas repercussões na sociedade, especificamente na gestão das políticas públicas. Além da reflexão sobre a importância do SIGAS/PE no contexto do SUAS.

Assim, o principal desafio deste estudo foi desvelar a relação existente entre a tecnologia da informação na gestão da assistência social, especificamente do SIGAS/PE, e a sua contribuição para a articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos, e benefícios da assistência social.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa de campo, nos meses de dezembro de 2007 e janeiro de 2008, com os gestores municipais da assistência social dos municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife (RMR). A definição da RMR para a realização do estudo está fundamentada nos seguintes argumentos: por ser uma região representativa no estado do ponto de vista econômico, político e social; pelo fato de que todos os municípios que a compõem têm acesso à Internet; e por ser a região do estado que concentra o maior número de entidades privadas sem fins-lucrativos¹.

Na perspectiva de atender ao objetivo proposto por este estudo foi elaborado um roteiro de entrevista (Anexo 1), com perguntas abertas e fechadas, organizado em 3 (três) blocos: dados de identificação; atribuições do gestor público da assistência social e instrumentos legais e técnicos utilizados na gestão da política; e sistema de informação e articulação da rede. As perguntas fechadas foram assinaladas no próprio formulário e as

¹ De acordo com a Identificação da Rede Socioassistencial realizada em 2005 e 2006, o número de entidades sem fins lucrativos na RMR é igual a 785 (setecentos e oitenta e cinco) (SIGAS/PE, 2006).

abertas foram gravadas, conforme acordado com os entrevistados. Destaca-se que, para as perguntas fechadas, cujas respostas eram associadas com depoimentos, os mesmos foram gravados. Esse procedimento se fez necessário tendo em vista a finalidade de se apreender as respostas proferidas. Na medida em que as entrevistas foram realizadas se procedeu à transcrição. Todo o conteúdo transcrito foi trabalhado visando identificar semelhanças e diferenças nas respostas dos sujeitos entrevistados.

A partir desse procedimento, as informações foram agrupadas, de modo a permitir uma análise dos diferentes padrões de respostas, no que se refere ao seu conteúdo.

Na apresentação da presente pesquisa, fez-se inicialmente uma caracterização da RMR, a partir dos seus principais indicadores sociais. Em seguida, procedeu-se a análise dos resultados, a qual foi subdividida em 5 (cinco) itens: o primeiro trata do lócus institucional da gestão da política de assistência social; o segundo mostra o perfil dos entrevistados; o terceiro, refere-se às atribuições do gestor público da assistência social; o quarto trata dos instrumentos de gestão utilizados pelo gestor público da assistência social; e, por fim, tem-se o SIGAS/PE como instrumento de gestão viabilizador e facilitador para articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Os principais resultados levantados por este estudo mostram que a rede socioassistencial é concebida principalmente a partir das idéias de integração, articulação, complementaridade e união entre as entidades governamentais e não governamentais; e também pela existência de serviços de entidades governamentais e não- governamentais, mas sem referência à articulação, integração e complementaridade entre elas. As suas características, no entanto, reforçam o conceito de que a existência de rede supõe troca de informação, articulação, fluxo, capacidade de interagir, trabalho conjunto, dentre outras.

Assim, numa síntese dos resultados identificados na pesquisa, no que se refere ao SIGAS/PE como um facilitador e viabilizador para os gestores públicos da assistência social articularem e organizarem em rede os serviços, programas, projetos e benefícios da política, observa-se um posicionamento contraditório. Pois, embora os gestores tenham reconhecido a importância do SIGAS/PE para a função de gestão da política de assistência social e, principalmente, para a articulação da rede, na experiência concreta ainda não incorporaram o Sistema no cotidiano da política. Isso porque quando se trata da contribuição do referido Sistema para as atividades de gestão de um modo geral, nem todos os gestores referenciaram a sua importância e, quando o fizeram, seus relatos apontam principalmente aquelas atividades que são fundamentais à articulação da rede. No entanto, quando se trata da importância do SIGAS/PE para articulação da rede especificamente, os gestores o

conceberam como um instrumento facilitador e viabilizador para articular e organizar em rede os serviços, programas, projetos e serviços de assistência social; na prática, porém, o mesmo ainda não foi apropriado pelos gestores como recurso para a realização de suas atribuições no cotidiano da política, conforme explicitado nas contribuições finais.

O estudo está estruturado em 5 (cinco) capítulos:

O primeiro, se compõe desta Introdução, onde são destacados os elementos que motivaram a sua realização, os principais conceitos trabalhados no decorrer desta tese, o objeto, os objetivos a metodologia e a estruturação do trabalho;

O segundo faz uma revisitação à literatura sobre a política de assistência social a partir da instituição da LOAS, ressaltando o seu significado e os obstáculos por ela enfrentados na década de 1990, na sua consolidação enquanto política pública, dever do Estado. Nessa trajetória mais recente da assistência social são trabalhados os principais aspectos do SUAS — as funções da assistência social, as bases de organização, os instrumentos e os níveis de gestão da política no contexto do Sistema — em função da sua importância no estudo tendo em vista a incorporação da área da tecnologia da informação na gestão da assistência social;

O terceiro traz a discussão sobre os avanços da tecnologia da informação no final do século XX, nos diversos setores da sociedade e na gestão da política de assistência social, os marcos que antecederam à implantação do Sistema Rede SUAS e uma discussão sobre redes sociais e a tecnologia da informação,

O quarto apresenta a experiência de implantação do SIGAS/PE, enquanto uma ação estratégica para implantação do SUAS em Pernambuco e a sua importância nas atividades dos gestores, como também dos executores do CRAS e CREAS, no sentido de realizar as funções da política e da articulação e organização da rede socioassistencial;

O quinto mostra os resultados e a análise da pesquisa de campo; e, finalmente, tem-se as considerações finais que são alusivas ao estudo. Em anexo, encontra-se o formulário de entrevista.

É importante destacar que esse objeto de estudo é parte de uma experiência anterior e caracteriza-se como um estudo inicial com caráter avaliativo, não pretendendo, dessa forma, se esgotar. A tecnologia da informação na gestão da política de assistência social é algo muito recente, além de ser uma área complexa pela sua própria especificidade, pois exige a conjugação de áreas extremamente distintas. Neste sentido, este estudo pretende ser uma contribuição a todos os envolvidos com a assistência social — profissionais, gestores, executores, conselheiros e militantes — que, no seu cotidiano, enfrentam a luta diária por consolidar a assistência social como política pública.

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PÓS-LOAS

2.1 O significado da assistência social no contexto recente

As políticas sociais brasileiras surgem² e se desenvolvem como uma estratégia de enfrentamento à questão social³, a partir da intervenção de um Estado regulador, cujo papel seria o de criar condições favoráveis à acumulação e legitimação da ordem social e econômica (SILVA, 1997, p. 189). O Estado, ao regular às relações sociais, configura-se como uma arena de lutas pelo acesso à riqueza social e enquanto planejador e executor das políticas públicas⁴

² O surgimento das políticas sociais brasileiras data da primeira década do século XX resultado das lutas iniciais de trabalhadores, culminando nas primeiras, mas ainda tímidas, iniciativas de legislação direcionadas para o mundo do trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 78). “A passagem do século XX foi sacudida pela formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais, a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical” (Ibid., p. 80). Conforme as autoras, em 1911, a jornada de trabalho é reduzida legalmente para 12 horas, no entanto a referida lei não é assegurada. Em 1919, o acidente de trabalho é regulamentado, mas o mesmo é tratado pela via do inquérito policial e com destaque na responsabilidade do indivíduo em detrimento das condições de trabalho coletivas (Ibid, p. 80). Assim, as autoras afirmam que, o “ano de 1923 é chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente: aprova-se a Lei Eloy Chaves, que institui a obrigatoriedade de criação de Caixas e Aposentadorias e Pensões para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, a exemplo dos ferroviários e marítimos, dentre outros” (Ibid., p. 81). Dessa forma, pode-se dizer que a partir da década de 1930, no contexto de expansão do desenvolvimento capitalista industrial e da urbanização, momento em que emergem novas classes sociais, o proletariado e a burguesia industrial, é que “é crescente o equacionamento da questão social no âmbito do Estado como questão política. [...] no largo período da ditadura Vargas (1930-1945), erige-se um complexo sistema de gestão e regulação dos conflitos sociais, marcado pela idéia de colaboração de classes” (SILVA, 1999, p. 62). Alguns marcos da política social brasileira: 1925 — Lei de férias remuneradas; 1931 — Criação do Ministério do Trabalho; 1937 — Seguro contra a velhice, invalidez e acidentes de trabalho; 1940 — Instituição do salário mínimo; 1943 — Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); 1945 — Criação do Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Comércio (SESC); Legião Brasileira de Assistência (LBA) (Ibid., p. 63).

³ “A questão social não é senão a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento por parte do Estado e do empresariado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletário e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através da legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social” (IAMAMOTO, 1991, p. 77).

⁴ Por política pública se entende como sendo “linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta as demandas da coletividade” (POTYARA PEREIRA, 1996 apud RAICHELIS e WANDERLEY, 2004, p. 6). Os autores complementam dizendo que embora “as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas. Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública” (Ibid., p. 7).

se constitui em um campo comum de interesses diversos e desiguais na luta pela cidadania.

Assim, expressa

[...] relações sociais seja pelo confronto, pela negociação ou pela cooptação, mas sempre pela hegemonia de uma determinada classe social. O que equivale a dizer que as políticas públicas — sociais e/ou econômicas —, longe da idéia de consenso social, são a expressão de conflitos de interesses das camadas e classes sociais (SILVA, 1997, p. 189).

Portanto, a política social se coloca no meio do confronto de interesses de classes distintas, cujo objetivo é a reapropriação de recursos advindos da tributação dos diversos segmentos sociais. É expressão da correlação efetiva de forças, dos recursos que são destinados a assegurar os meios de subsistência daqueles que não têm recursos próprios para prover e, também, das ações redistributivas que buscam o alcance de certo nível de equidade. Neste sentido, sua intervenção acontece na lacuna decorrente dos desequilíbrios na distribuição em benefício da acumulação e em detrimento da satisfação das necessidades básicas de grande parcela da população. Apontando, dessa forma, para a direção política das relações econômicas de uma sociedade (ABRANCHES, 1998, p. 10-11).

Na sociedade capitalista, as políticas sociais, ao regularem as relações sociais, não só favorecem a acumulação e as bases para legitimação do Estado, mas também reproduzem a dominação. Assim, do ponto de vista político, as políticas sociais, além de conduzirem as relações entre capital e trabalho de forma menos conflitiva,

essas políticas têm o objetivo de estancar e minimizar as tensões sociais e manter as bases de apoio do Estado, conferindo uma face humanitária ao capitalismo. Do ponto de vista econômico, interferem no próprio processo de reprodução social da força de trabalho ao possibilitar o acesso a recursos sociais (SPOSATI et al., 1985 apud YAZBEK, 2003, p. 21).

Yazbek (1995, p. 7-8) considera que as políticas sociais, até a Constituição Federal de 1988 (CF 1988), se caracterizavam como sendo “casuísticas, superpostas, inoperantes, fragmentadas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos [...]. Constituem-se de ações que, no limite, reproduzem a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira”. A autora ressalta que não se pode esquecer que as políticas sociais estão subordinadas aos interesses econômicos e políticos do país e são marcadas historicamente por relações de favor, apadrinhamento e clientelismo. Desse modo, no aspecto político, as intervenções no campo da assistência social se apresentavam como favoráveis às práticas assistencialistas e clientelistas⁵

⁵ “[...] nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos e espera-se lealdade dos que recebem serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida” (YAZBEK, 1995, p. 8).

e, também, serviam ao fisiologismo e criação de redutos eleitorais. Quanto ao aspecto econômico, as políticas sociais se sustentavam de saldos orçamentários e se modificavam conjunturalmente, situação que era ainda mais grave quando se tratava das ações de enfrentamento da pobreza, denominadas de assistência social. Pois, percebida como secundária e marginal no conjunto das políticas, a assistência social não era nem concebida como política social. O padrão tradicional de assistência social se pautava no “casuismo histórico, em bases ambíguas e difusas oferecendo apenas um atendimento precário aos seus usuários” (YAZBEK, 1995, p. 8.).

As políticas sociais brasileiras, e, nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação do Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestonária do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social (SPOSATI, 1988 apud YAZBEK, 2003, p. 38).

No entanto, com a promulgação da CF 1988, importante marco para as políticas de corte social no país, teve-se o início da construção do sistema de seguridade social⁶ composto pela previdência, saúde e assistência social. O art. 194 da referida Constituição descreve a seguridade social e os objetivos norteadores das políticas sociais que a compõem.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único: Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I) universalidade da cobertura e do atendimento;
- II) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V) equidade na forma de participação no custeio;
- VI) diversidade da base de financiamento;
- VII) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

⁶ De acordo com Mota (1996, p. 193), no Brasil, “o conceito de seguridade social, como política social e como direito social, data da constituição de 1988”. Conforme a autora, o professor Aluizio Teixeira diz que no nosso País a seguridade social foi utilizada como um neologismo: “*security* dos ingleses, *securité* dos franceses e *seguridad* dos espanhóis. O espírito do conceito, segundo o autor, diz respeito à segurança, mas a melhor tradução seria “proteção social”.

Segundo Sposati, “a noção de Seguridade Social supõe a universalidade de cobertura no campo da proteção social. Supõe que todos tenham acesso a um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e vulnerabilidades sociais” (SPOSATI, 1995 apud YAZBEK, 2001a, p. 45). No caso brasileiro, tem-se a garantia, a todo cidadão, da proteção social independente de sua contribuição com o sistema. Ressalta-se a previdência social que supõe o vínculo contributivo (Ibid.). Com isso, temos um fato inédito na história do Brasil que é o reconhecimento, por parte do Estado, ao direito à proteção social não só de trabalhadores que contribuem com a previdência social, mas também daqueles que não contribuíram ou não contribuem.

A execução das políticas sociais a partir dos objetivos propostos na CF 1988 deixa claro o seu propósito com a proteção social dos cidadãos. Assim, nos primeiros anos da década de 1990 ocorre a regulamentação⁷ das políticas sociais que integram a seguridade social. No entanto, esse processo foi marcado por uma conjuntura adversa caracterizada por profundas transformações que vinham acontecendo no mundo, desde meados da década de 1970, resultado de uma crise global⁸ que impulsionou a mudança no padrão de acumulação capitalista, a qual trouxe “conseqüências para o tecido social em geral e particularmente para as relações de trabalho” (Id., 2001b, p. 33).

Nesse contexto de transformações societárias, os direitos conquistados em defesa do trabalho estabelecidos no decorrer do século XX são ameaçados, além de serem vistos como obstáculos à nova configuração da produção. Assim, “[...] entram em crise os quase seculares pactos liberal-sociais democráticos assentados nas políticas de expansão capitalistas com

⁷ A saúde é regulamentada através da Lei Orgânica da Saúde (LOS) (Leis 8.080 e 8142, de setembro e dezembro de 1990, respectivamente); e a previdência através da Lei Orgânica da Previdência Social (Leis 8.212 e 8.213, de junho de 1991 — custeio e benefícios da previdência social); a Assistência Social através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742, de 7/12/1993).

⁸ A crise a que nos referimos diz respeito à primeira grande recessão generalizada da economia que ocorreu em 1974-1975, desde a segunda guerra mundial, a qual foi exacerbada pela crise do petróleo (1974). Tais processos impulsionaram a mudança do padrão de acumulação capitalista fordista/taylorista e do seu modo de regulação keynesiana da economia, em vigor desde o segundo pós-guerra, ameaçando as conquistas sociais e trabalhistas estabelecidas nos 30 anos gloriosos (1945-1975), anunciando o fim do *welfare state* nos países desenvolvidos. O capital, para enfrentar a crise, recorre a um outro modelo de acumulação, o chamado flexível (modelo japonês de produção ou, ainda, o toyotismo). O modelo de acumulação flexível estabelece mudanças no processo e no mercado de trabalho, nos produtos fabricados e nos padrões de consumo. A produção passa a ser cada vez mais desterritorializada dos pólos produtivos, favorecendo o fenômeno da globalização. (IAMAMOTO, 1999, p. 31; ANTUNES, 1999, p. 23; HARVEY, 2006, p. 236). A regulação keynesiana se configura por um Estado que buscava financiar o capital e a reprodução da força de trabalho, visando ampliar o mercado e preservar o poder aquisitivo da população, viabilizar o consumo de mercadorias e a dinamização da economia. Para atingir tais objetivos era necessário expandir o emprego — meta keynesiana do pleno emprego — manter um padrão salarial, promover através das políticas sociais uma rede de serviços que garantisse à população os mínimos sociais e a renda para o consumo em massa (IAMAMOTO, 1999, p. 30).

geração de emprego, distribuição de renda, consumo de massas e ampliação dos direitos de cidadania” (ABREU, 1995 apud GUILHON, 2001, p. 32). Ou seja, as bases que configuraram o *Welfare State* (YAZBEK, 2001b, p. 36) nos países desenvolvidos pautadas na articulação entre trabalho, direitos e proteção social entram em crise.

Dentre as transformações ocorridas no processo de acumulação capitalista cabe destacar a financeirização do capital, a qual está vinculada à globalização econômica⁹ (HARVEY, 1993 apud NETTO, 1996, p. 91) e “à articulação supranacional das unidades produtivas (que vem implicando uma ampla ‘desregulamentação’ da economia mundial) mesmo que não se reduza a ambas” (Ibid.). Para o autor, a globalização econômica redefiniu o mapa político-econômico do mundo e, para assegurar mercados e superlucros, as grandes corporações têm engendrado processos supranacionais de integração dando origem aos megablocos, a exemplo da União Européia¹⁰, NAFTA¹¹ e APEC¹².

⁹ De acordo com Chesnais (2001, p. 12) a palavra global em inglês está relacionada a fenômenos ligados à (ou às) sociedade (s) humana (s) no sentido do globo como tal. Como exemplo, tem-se a expressão *global warming* que significa “efeito estufa”, “quanto a processos cuja característica é ser ‘global’ unicamente na perspectiva estratégica de um ‘agente econômico’, ou de um ‘ator social’ específico”. Na ocasião, o termo globalização, que apareceu pela primeira vez nas *business schools* americanas, na década de 1980, revestiu essa palavra para o segundo sentido. “Referia-se, de início, aos parâmetros pertinentes à ação estratégica do grande grupo industrial e à necessidade deste adotar uma aproximação e uma conduta ‘globais’, dirigindo-se aos mercados de demanda solvente, às fontes de abastecimento e aos movimentos dos rivais oligopólios. Mais tarde, com a globalização financeira, ele estendeu-se até a visão do investidor financeiro e suas estratégias mundiais de arbitragem entre as diferentes localizações financeiras e os diferentes tipos de títulos. Para um industrial e um financista anglo-saxão, a ‘globalização’ é realmente a ‘mundialização’ do capital e ele não vê porque deveria se esconder disto.” (grifos de autor).

¹⁰ Inicialmente denominada de Comunidade Econômica Européia (CEE) e por Comunidade Européia (CE), a União Européia é uma organização internacional, com sedes em Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo. Tal denominação foi estabelecida em 1992, pelo Tratado da União Européia, mais conhecido como Tratado de Maastricht, composto de 27 países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos (Holanda), Polônia, Portugal, Reino Unido, República Romênia e Suécia. Estão em fase de negociação: Macedônia, Croácia e Turquia. Os principais objetivos da União Européia são: “Promover a unidade política e econômica da Europa; Melhorar as condições de vida e de trabalho dos cidadãos europeus; Melhorar as condições de livre comércio entre os países membros; Reduzir as desigualdades sociais e econômicas entre as regiões; Fomentar o desenvolvimento econômico dos países em fase de crescimento; Proporcionar um ambiente de paz, harmonia e equilíbrio na Europa.” Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/uniaouropeia>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

¹¹ O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement*) ou NAFTA é composto pelo Canadá, México e Estados Unidos da América, com a finalidade de redução de custo e troca de mercadorias entre os três países. O NAFTA entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994 e estabeleceu um prazo de 15 anos para a total eliminação das barreiras alfandegárias entre os três países que fazem parte do Tratado e está aberto a todos os Países da América Central e do Sul.

¹² Asia-Pacific Economic Cooperation, traduzido, *Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico* (APEC) é um bloco econômico composto por países da Ásia, dos Estados Unidos da América e da Oceania. Sua criação data de 1989 e, no início, se constituía em apenas um fórum de discussão entre países da *Association of SouthEast Asian Nations* (ASEAN) e alguns parceiros econômicos da Região do Pacífico. No entanto, em 1993, por ocasião da Conferência de Seattle, se tornou um bloco econômico, quando os países se comprometeram a transformar o Pacífico numa área de livre comércio. Tem por principal finalidade reduzir taxas e barreiras alfandegárias da região do Pacífico e da Ásia, promovendo assim o desenvolvimento da

O capital financeiro ou também denominado de capital portador de juros ou simplesmente finança (CHESNAIS, 2005, p. 35), tende a crescer sem sair da esfera financeira, a partir de juros de empréstimos, de dividendos e de pagamentos recebidos de títulos de posse de ações e de lucros oriundos da especulação. Tem como apoio os investidores¹³ institucionais ou instituições financeiras que operam com esse tipo de capital, a exemplo dos bancos, das companhias de seguros, dos fundos de pensão, dos fundos mútuos e das sociedades financeiras de investimentos que fazem dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas pelas famílias, particularmente dos planos de previdência privados e da poupança salarial um meio para uma grandiosa acumulação financeira¹⁴. Dessa forma, o capital financeiro ancorado nas tecnologias da informação e comunicação assume preeminência na contemporaneidade. E se instala no processo de acumulação capitalista de forma exterior à produção de bens e serviços, repercutindo nas condições sociais e políticas dos países.

Conforme Chesnais,

A propensão do capital portador de juros para demandar da economia ‘mais do que ela pode dar’ é uma conseqüência de sua exterioridade à produção. É uma das forças motrizes da desregulamentação do trabalho, assim como das privatizações. Mas ela tende, também, a modelar a sociedade contemporânea no conjunto de suas determinações (2005, p. 61).

Sobre as repercussões das mudanças do padrão de acumulação do capital nas condições de vida da população, Yazbek afirma:

Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fadiga, a fome, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade (2001b, p. 35).

economia daquelas regiões. Atualmente, a APEC tem 21 membros, quais sejam: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coréia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Cingapura, Taiwan, Tailândia, Estados Unidos da América, Vietname.

¹³ De acordo com Chesnais (2005, p. 36) “[...] é a tradução do inglês *institutional investor*, língua que não oferece, ao contrário do francês, a distinção entre investimento e aplicação financeira. O deslize semântico do termo *investor* leva a crer que esses agentes contribuem para a criação de capacidade produtiva por meio de investimentos nas empresas, enquanto o essencial de suas operações trata da compra e venda de títulos que dão direito ao recebimento de juros e dividendos” (Grifos do autor).

¹⁴ “Por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros — divisas, obrigações e ações — mantendo-se fora de produção de bens e serviços” (Ibid., 2005, p. 37).

Atrelada a essas mudanças na relação entre capital e trabalho há o avanço do ideário neoliberal¹⁵ enquanto paradigma político e econômico incidindo na ação reguladora do Estado e, por conseqüência, nos gastos com os serviços sociais públicos que concretizam os direitos sociais. Esse fato acirrou a crise das políticas sociais, em virtude da sua subordinação às políticas de estabilização econômica sob a justificativa de tornar o país em condições de competir no mercado globalizado e, principalmente, devido a sua perspectiva privatizadora. “Assim, o modelo é um Estado que reduz sua ação no âmbito social, que apela à solidariedade e se apresenta como ‘parceiro’ da sociedade nas suas responsabilidades” (YAZBEK, 1997, p. 6).

As transformações societárias resultantes das mudanças na relação entre capital e trabalho, da globalização econômica e do avanço do neoliberalismo, a partir da década de 1990, vão trazer para o iniciante e incipiente campo da seguridade social brasileira profundos paradoxos. “Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional” (YAZBEK, 1995, p. 11.), o que incidiu no desmonte de conquistas sociais e também em cortes nos gastos públicos reduzindo ou redirecionando os investimentos sociais devido à política de estabilização da economia.

¹⁵ Sobre a ideologia neoliberal, Marilena Chauí (2000, p. 27) explicita: “o que chamamos de neoliberalismo nasceu de um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos, entre os quais Popper e Lippman, que, em 1947, reuniu-se em Mont Saint Pélerin, na Suíça, à volta do austríaco Hayek e do norte-americano Milton Friedman. Esse grupo opunha-se encarniçadamente contra o surgimento do Estado de Bem-Estar do estilo Keynesiano e social-democrata e contra a política norte-americana do New Deal. Navegando contra a corrente das décadas de 1950 e 1960, esse grupo elaborou um detalhado projeto econômico e político no qual estava o chamado Estado-Providência com seus encargos sociais e com a função de regulador das atividades do mercado, afirmando que esse tipo de Estado destruíra a liberdade dos cidadãos e a competição sem as quais não há prosperidade. Essas idéias permaneceram como letra morta até a crise capitalista do início dos anos 1970, quando o capitalismo conheceu, pela primeira vez, um tipo de situação imprevisível, isto é, baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação: a famosa estagflação. O grupo de Hayek, Friedman e Popper passou a ser ouvido com respeito porque oferecia a suposta explicação para a crise: esta, diziam eles, fora causada pelo poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários que haviam pressionado por aumentos salariais e exigido o aumento dos encargos sociais do Estado. Teriam, dessa maneira, destruído os níveis de lucro requeridos pelas empresas e desencadeado os processos inflacionários incontroláveis. Feito o diagnóstico, o grupo de Mont Saint Pélerin propôs os remédios: 1) um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, para controlar os dinheiros públicos e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia; 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos; 3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e, portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio; 4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria operasse a desregulação; em outras palavras, abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização. [...]. Esse modelo político tornou-se responsável pela mudança da forma da acumulação do capital, hoje conhecida como ‘acumulação flexível’ e que não havia sido prevista pelo grupo neoliberal”.

Desse modo, Yazbek (2001b, p 35) refere que há “uma profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado brasileiro”. Nessa mesma direção, o professor Evaldo Vieira (2004, p. 144), analisando a trajetória histórica das políticas sociais, aponta que há um predomínio da política econômica sobre a política social na evolução do capitalismo. Essa priorização no Brasil faz com que o restante se torne resto mesmo. Como consequência da não priorização de investimentos nas políticas sociais, se estabelece um hiato entre o atendimento das necessidades da população e as proteções sociais que devem ser asseguradas pelo Estado e que se constituem direitos de cidadania. Esse fato ratifica o que Vieira coloca: “não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares. Em geral, o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica” (VIEIRA, 2004, p. 144).

Essa conjuntura da década de 1990 dificultou a regulamentação das políticas sociais que compõem a seguridade social, especialmente a assistência social que só foi regulamentada em 7 de dezembro de 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cinco anos após a CF 1988. Outro fato que reforça essa conjuntura adversa à implantação da assistência social como direito social e dever do Estado refere-se à instituição do Programa Comunidade Solidária (PCS), no dia 1º de janeiro de 1995.

O PCS foi instituído pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso através da Medida Provisória (MP) 813 e era vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Atuava nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. O Programa possuía uma Secretaria Executiva, um Conselho Consultivo formado por 10 (dez) ministros de Estado e 21 (vinte e um) membros da sociedade civil designados pelo presidente da república (IPEA, 2007, p. 84-85).

Numa análise acerca do PCS, Yazbek (2001b, p. 8) refere que não há menção a assistência social ou a direitos, o discurso, a política e o pensamento neoliberal ganham visibilidade a partir da sua implementação, pois não reconhece os direitos sociais daqueles que já os têm assegurado em lei, mas sim reconhece o dever moral de prestar socorro aos pobres e aos inadaptados à vida social. O Comunidade Solidária foi criado sem levar em consideração a LOAS, consolidando uma via de atuação paralela à recém-regulamentada assistência social enquanto política pública e direito de cidadania. Para Telles,

O Programa Comunidade Solidária longe de ser um fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos de cidadania: implode

prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima de instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (TELLES, 1998 apud YAZBEK, 2001c, p. 8).

É nesse tensionamento que os primeiros anos da recente política de assistência social vai se consolidando. A LOAS (1993), no seu art. 1º, concebe a assistência social como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais¹⁶, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

Enquanto parte constituinte da Seguridade Social, a Assistência Social assume um caráter de Política de Proteção Social que, articulada a outras políticas sociais e econômicas, deve estar voltada à garantia dos direitos sociais e de melhores condições de vida da população. Dessa forma, a nova concepção da assistência social brasileira rompe com a trajetória histórica que a colocava num patamar das práticas de filantropia e beneficência pautadas pelo dever moral e da ajuda e inicia seu trânsito (YAZBEK, 2004, p. 13) para o campo dos direitos.

Tal conquista é resultado da luta de profissionais, militantes da área e estudiosos que ensejavam a garantia e a defesa dos direitos de grande parcela de brasileiros. A assistência social enquanto uma Política Pública de Proteção Social, portanto inscrita no âmbito dos direitos sociais, supõe a responsabilidade do Estado em intervir através de um conjunto de ações capazes de materializar os objetivos (art. 2º) estabelecidos na LOAS, de modo a garantir aos cidadãos o usufruto dos seus direitos garantidos constitucionalmente e não ofertados como favor.

Di Giovanni (1998, p. 10) entende por proteção social

as formas — às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas — que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, as doença, os infortúnios, as privações. Estão incluídos nesse conceito também os modos seletivos de distribuição e redistribuição, tanto de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração na vida social sob várias maneiras. Estão incluídos, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

¹⁶ “Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar da 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. Neste sentido, ele é incompatível com a seletividade ou focalismo” (SPOSATI, 1997, p. 10).

Boschetti (2005, p. 10) afirma que “a seguridade social é extremamente condicionada e limitada pelo mercado de trabalho no Brasil [...]” não se constituindo, assim, em um amplo sistema de proteção social brasileiro. Pois, a previdência social é uma política contributiva e o acesso a seus benefícios se dá pela parcela da população inserida no mercado formal de trabalho; a assistência social e a saúde são políticas não-contributivas, sendo a primeira destinada a quem dela necessitar, se restringindo às pessoas em situação de pobreza e àquelas em extrema pobreza ou indigência, e a segunda direcionada a todos os cidadãos indiscriminadamente, portanto, única a incorporar explicitamente o princípio da universalidade (BOSCHETTI, 2005, p. 10).

Acerca do princípio da universalização da assistência social, Sposati (2003, p. 6) considera que, como toda política social, a assistência social deve assegurar a provisão de “determinadas necessidades de quem dela necessitar”, o que não significa a ausência de uma direção universal. Pois, o Estado não pode reduzir a assistência social a uma política de necessitados que discrimina e contribui para inverter o papel do Estado de provedor de necessidades para “um papel reducionista de ‘socorrista’ de necessitados retirando sua responsabilidade preventiva e de constituição de direitos de proteção social. A lógica que transforma o direito à provisão de necessidades em focalização de necessitados seqüestra direitos de cidadania” (Ibid., p. 6).

Caracterizando o significado da assistência social, Sposati afirma que:

Como política pública, a assistência social orienta-se pelos direitos de cidadania e não pela ajuda e favor. Ela rompe com a prática tradicional. **Rompe** com as ações fragmentadas para comprometer — se com respostas de massa. **Rompe** com a falsa idéia de configurar a assistência social como ação compensatória — o que tem clara conotação mercantil, que discrimina os acessos fora do mercado. **Rompe** com leituras discriminatórias da população demandatória que as desqualifica nominando — as como “mendigo, menor, carente, necessitado” ou mantendo referência tão só às experiências tradicionais de ações sociais desvinculadas dos direitos de cidadania, colocando a assistência social no falso papel de “elixir de combate à pobreza”. Nesse caso, reduz-se a responsabilidade do modelo econômico adotado, pois está ausente uma política redistributiva de renda e de provisão de acessos que são necessariamente intersetoriais. **Propõe a assistência social como política de seguridade social que mescla proteção, fomento e desenvolvimento humano, social garantindo seguranças sociais conforme determina a Constituição Brasileira.** Propõe a constituição de uma rede de serviços com direção universalizadora na cobertura de determinadas necessidades de proteção, desenvolvimento e seguridade social” (Ibid., p. 6, grifos da autora).

Para a autora, pobreza é entendida não apenas como a escassez de bens materiais necessários à sobrevivência humana, mas como um fenômeno complexo que resulta da forma

pela qual a sociedade distribui a riqueza social produzida (SPOSATI, 2000, p. 55). Da mesma forma, Silva (2004, p. 109) refere que é um fenômeno histórico e inerente à sociedade capitalista “e decorre dos padrões dominantes de produção, acumulação e apropriação da riqueza, podendo ser minorada ou agravada segundo o modelo econômico adotado em determinadas conjunturas históricas”.

Yazbek (2003, p. 62) refere que pobreza, embora tenha uma concepção relativa, conseqüência das inúmeras situações que comporta, comumente sua mensuração se dá por indicadores de renda a partir dos múltiplos e submúltiplos do salário mínimo e de emprego, ao lado do usufruto dos benefícios e direitos sociais que influenciam e determinam o padrão de vida, como a moradia, transporte, saúde, aposentadoria, pensões, dentre outros. Esses critérios, embora não homogêneos, revelam um viés economicista que termina por definir que pobres “são aqueles que, de modo temporário, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social” (Ibid., p. 63).

Dessa forma, a autora chama atenção sobre a necessidade de se utilizar as análises sociológicas e antropológicas num esforço de visualizar as situações de pobreza de uma forma mais abrangente, identificando suas causas e conseqüências. Pois, a “pobreza é expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência” (Ibid., p. 63). Complementa com Martins, que entende que a pobreza é muito mais do que a falta de comida e de habitação é “carência de direitos, de possibilidades, de esperança. Considera vergonhosa essa forma de pobreza ‘que é pobreza dos Direitos’” (MARTINS, 1991 apud YAZBEK 2003, p. 63).

Assim, podemos afirmar que a pobreza tem um caráter multidimensional que possui determinantes macrossocietários (ALMEIDA, 2003, p. 2) como a formação da sociedade, relações produtivas, cultura, política e territorialização, sistema de proteção social, dentre outros. E, também, os microssocietários que compreendem desde as manifestações dos sujeitos, seus sentimentos e símbolos até a existência ou não dos vínculos sociais quais sejam: trabalho, família, grupo que pertence e outros.

Na nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), temos ampliado o conceito de usuário em relação àquele estabelecido na LOAS, reforçando que a ação da referida política não se limita ao atendimento das situações de pobreza ou de extrema pobreza. O documento da PNAS, ao contemplar a compreensão da multidimensionalidade da realidade social em que está inserido o usuário da assistência social, “signatário de várias expressões da questão social, indica visibilidade política a essa parcela da população e ao seu direito de ser

atendida” (COUTO, 2007, p. 4).

São usuários da assistência social, conforme a PNAS:

Cidadãos e grupos que se encontram em situação 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 (PNAS, 2004, p. 27).

Por risco, Castel (2005, p. 61) considera que “no sentido próprio da palavra é um acontecimento previsível, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará podem ser previamente avaliados”. Neste sentido, quando caracteriza risco social refere-se a um acontecimento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurarem por si mesmos sua independência social. Esse fato poderá levá-los a viver na insegurança¹⁷ caso não estejam assegurados contra esses imprevistos (Ibid., p. 27).

Quando se trata de vulnerabilidade social, o professor Francisco Oliveira (1995, p. 9-10), na sua conceituação, vai além do recorte do econômico, embora considere que seja a base material para defini-la, este é insuficiente e incompleto porque não especifica as condições que levam determinados grupos a ingressarem no campo dos vulneráveis. Ao não especificar, se tem a expectativa de que a sua resolução se dá pelo fator econômico, não evidenciando o processo pelo qual se constrói a vulnerabilidade. Para o autor, os grupos sociais se tornam vulneráveis, ou melhor, discriminados pela ação de outros agentes sociais. “Isto é importante não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas porque identifica processos de produção da discriminação social, e aponta para sua anulação” (OLIVEIRA, 1995, p. 9-10).

Para o autor, as políticas públicas se configuram como indispensáveis para atenuar as várias situações de vulnerabilidades, no entanto, para que elas “atingam seus objetivos é preciso situá-las no campo dos direitos, retirando-as da conceituação de carências” (Ibid.). Esse é um dos desafios históricos que as políticas sociais e de forma específica a assistência

¹⁷ De acordo com Castel (2005, p. 27) a “insegurança é tanto a insegurança social como a insegurança civil. Ser protegido nesta esfera significa estar ao abrigo das peripécias que ameaçam degradar o estatuto social do indivíduo. Portanto, o sentimento de insegurança é a consciência de estar á mercê dessas eventualidades. Por exemplo, seja ela devida à doença, ao desemprego ou à cessação da atividade em razão da idade, a incapacidade de ‘ganhar a vida’ trabalhando coloca em questão o registro da pertença social do indivíduo que tirava os meios de sua subsistência de seu salário, e o torna incapaz de controlar sua vida a partir de seus próprios recursos. Deverá, pois, ser assistido para sobreviver”.

social têm enfrentado.

O significado de política de proteção social e a direção da universalidade da assistência social também estão ratificados nos objetivos firmados no art. 2º da LOAS¹⁸, os quais foram atualizados no texto da PNAS (2004, p. 27).

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob esta perspectiva objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

A LOAS traduz o que está posto na CF 1988, através do detalhamento de como deve ser organizada a política de assistência social. A referida Lei estabelece a gestão da política a partir de um sistema descentralizado e participativo, com primazia na responsabilidade do Estado, com o comando único em cada esfera de governo e com o compartilhamento de responsabilidades por meio da pactuação através da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), organizada no âmbito federal. No âmbito estadual, é organizada a Comissão Intergestora Bipartite (CIB). As instâncias de deliberação da assistência social conforme a LOAS são os Conselhos nos três níveis de gestão, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, os quais têm por responsabilidade formular, propor e acompanhar a política.

A descentralização “envolve partilha de poder, seja no âmbito da transferência de competências da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder de decisão do Estado para a sociedade” (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2006, p. 4). Na sociedade civil, a descentralização envolve suas organizações e os

¹⁸ De acordo com a LOAS, a assistência social tem por objetivo: I — a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II — o amparo às crianças e adolescentes carentes; III — a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV — a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V — a garantia de 1(um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Parágrafo único — A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as contingências sociais à universalização dos direitos”.

movimentos sociais, os quais participam desse processo vocalizando as demandas sociais dos setores sociais a serem representados nos espaços de decisão da política. Nesse caso, são as entidades e os movimentos sociais que representam a sociedade civil nesse processo sobre os quais a esfera estatal não exerce o controle (Ibid.).

O novo reordenamento organizacional da política cria meios para uma nova relação entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos uma vez que essas entidades operacionalizam também a política e se inserem no sistema descentralizado e participativo da assistência social.

O comando único se caracteriza como um núcleo coordenador da política de assistência social em cada esfera de governo, sendo necessário a estruturação de órgão executivo próprio,

articulado ao cumprimento de suas competências específicas — nos níveis de normatização, regulamentação, planejamento, execução e avaliação — devendo ser desenvolvidas em um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental, que evite paralelismo e garanta a unidade e continuidade das ações (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2006, p. 5).

Em duas décadas, a assistência social teve importantes avanços: a CF 1988 a define como política de proteção social; a LOAS ratifica esse estatuto a partir dos princípios¹⁹ e das diretrizes²⁰ favorecendo também a assistência social enquanto uma política descentralizada e participativa; a realização das 6 (seis) Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS), as quais vêm ocorrendo desde 1995 com o objetivo²¹ de avaliar a referida política e definir

¹⁹ “Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I — supremacia no atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II — universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III — respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV — igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V — divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993).

²⁰ Com a PNAS de 2004, as diretrizes da assistência social foram atualizadas: “a organização da assistência social tem as seguintes diretrizes baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS: I — descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como, a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de Governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais; II — participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III — primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; IV — Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (PNAS, 2004, p. 26-27).

²¹ Tais objetivos podem ser identificados a partir dos temas gerais das CNAS: I — “Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado” (20 a 23/11/1995); II — “O sistema descentralizado e participativo da assistência social — construindo a inclusão e universalizando direitos (9 a 12/12/1997); III — “Política

estratégias na perspectiva de seu aperfeiçoamento; o texto da Política Nacional de Assistência Social de 1998 (PNAS/1998) e a nova PNAS/2004 em vigor (aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, com publicação no Diário Oficial da União (DOU), em 28 de outubro de 2004), resultado da IV CNAS que delibera sobre a organização e implementação no país do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); as Normas Operacionais Básicas (NOB) de 1997 e 1998²² e a NOB/SUAS²³ de 2005, consequência da PNAS/2004.

Com o SUAS, a V CNAS (2005) foi direcionada para a construção do Plano Decenal SUAS — Plano 10, o primeiro da assistência social, onde estão definidas as metas²⁴ a serem alcançadas na política pelos três níveis de gestão (união, estados e municípios) no período de dez anos, ou seja, até 2015, prazo para o SUAS ser implantado em todo o país. Na VI CNAS (2007) se priorizou a discussão (YAZBEK, 2007, p. 1) acerca da efetivação do Plano Decenal²⁵ a partir das metas que o constituem.

de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios" (4 a 7/12/2001); IV — "Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania — LOAS 10 anos" (7 a 10/12/2003); V — "SUAS — PLANO 10: Estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social" (5 a 8/12/2005); VI — "Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS)" (14 a 17/12/2007).

²² A NOB de 1997 (NOB/97) e a NOB de 1998 (NOB/98) definiram as estratégias para a operacionalização da política a partir da LOAS criando regras para o repasse de recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) aos estados e municípios, sendo que a NOB/98 estabelece que o repasse dos recursos federais seria realizado mediante a criação e funcionamento dos Conselhos e dos Fundos em cada esfera de governo, além da exigência do Plano de Assistência Social, mecanismos e instrumentos de gestão e que atendiam aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS. Essas exigências para o repasse dos recursos iniciou (MDS, 2006, p. 32) um período conhecido como CPF, ou seja, o funcionamento do sistema descentralizado e participativo da assistência social deveria ser articulado entre Conselho, Plano e Fundo.

²³ A NOB/SUAS "disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis" (NOB/SUAS, 2005, p.85). Trata dos diversos elementos para a gestão do SUAS, incluindo, níveis de gestão, instrumentos e financiamento.

²⁴ Após as deliberações da V CNAS, o SUAS — Plano 10 foi discutido em reunião descentralizada e ampliada do CNAS, na cidade de Belém, ocasião em que se chegou a uma "síntese das metas qualitativas expressas pelos seguintes objetivos: 1 — Universalizar a atenção da política de assistência social; 2 — Qualificar e expandir o SUAS e, nele, a rede socioassistencial; 3 — Obter equidade no acesso aos direitos sociais, neles incluídos os derivados da política de assistência social; 4 — Alcançar o salto de qualidade necessário para consolidar o controle social na política e sua gestão; 5 — Ampliar o domínio público da política; 6 — Instalar os espaços de defesa dos direitos socioassistenciais; 7 — Alcançar a relação entre fins e meios na gestão, regulação, recursos humanos e financiamento da assistência social. Obter plena regulação da política instituindo suas normas e leis, sujeitas a arbitragem e sanções; 8 — Instituir regime de financiamento da política de assistência social no Brasil alcançando todas as instâncias de gestão. Alcançar a centralidade dos fundos de gestão do financiamento da política; 9 — Efetivar modelo preventivo na política de assistência social, eliminando, reduzindo e monitorando riscos (MDS, 2007, p. 7).

²⁵ Conforme Yazbek (2007, p. 1-2), "**para orientar os trabalhos nas Conferências Municipais** foram estabelecidos dois objetivos: 1 — Avaliação da implementação do SUAS no Município nos últimos dois anos, a partir das Metas de Gestão, Financiamento, Controle Social e Recursos Humanos; 2 — Discussão dos Direitos Socioassistenciais no Município, abordando as dificuldades para a sua implementação e as

Em quase 15 anos de LOAS, podemos dizer que a assistência social deu largos passos na perspectiva de sua consolidação enquanto uma política pública e direito de cidadania. No entanto, como avalia Yazbek (2004, p. 23) essa “construção como direito tem sido uma difícil tarefa, plena de ambigüidades e paradoxos” (grifos da autora). Isso porque se, de um lado, é garantido, na CF 1988, o reconhecimento de direitos que possibilitam trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, além de garantir constitucionalmente o exercício de participação política da sociedade nessa política social, por outro lado, o Estado, com sua direção neoliberal, “coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social [...]” (Ibid.). Apesar desse movimento contrário ao reconhecimento e implementação dos direitos, é nesse contexto que a assistência social vai se consolidando como política social e trilhando novas lutas na perspectiva de sua ampliação e demarcação acerca da proteção social que deve assegurar ao cidadão. Como expressão dessa constante luta foi deliberada, em 2003, a implantação do SUAS em todo o país.

2.2 SUAS: a nova organização da política de assistência social

Após 10 anos de implementação da Política de Assistência Social, em consonância com a LOAS (1993), como direito do cidadão e dever do Estado, é que, em 2003, na IV CNAS se estabelecem as novas bases e diretrizes para a referida política na perspectiva de implantação do SUAS.

O SUAS é um sistema não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Em termos gerais, o SUAS:

- consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social;
- estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos

ações prioritárias a serem desenvolvidas para a sua efetivação. **Para as Conferências Estaduais** também foram estabelecidos dois objetivos principais a serem alcançados com esse processo de discussão nas Conferências Estaduais e do DF: 1 — Discutir as metas deliberadas na Conferência Estadual e do DF de Assistência Social em 2005 considerando os eixos de gestão do SUAS, financiamento, recursos humanos e controle social, e o que foi implementado nestes últimos 2 (dois) anos, com a perspectiva de identificar os avanços e os desafios a serem enfrentados nos próximos 8 (oito) anos, considerando a co-responsabilidade das 3 (três) esferas de governo na consolidação do SUAS. 2 — A Conferência Estadual e do DF deverá favorecer a discussão sobre os direitos socioassistenciais, buscando identificar as situações de ausência de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito do Estado e do DF, para que se possa avaliar se os direitos estão sendo assegurados e também as dificuldades para concretização de outros direitos” (grifos nossos).

(federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações da Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão no território nacional;

- fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- regula, em todo território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
- respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser considerados no planejamento e execução das ações;
- articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS (NOB/SUAS, 2005, p. 86).

O SUAS reforça a concepção da gestão da política de assistência social como um sistema orgânico no qual se faz imperativo a articulação das três esferas de governo presentes desde a LOAS. É uma nova forma de organização da política com a finalidade de concretizar os princípios e diretrizes estabelecidos na referida Lei através de um conjunto de serviços socioassistenciais que “são inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, e em diferentes tipos de proteção social” (BOSCHETTI, 2005, p. 12). Ou seja, o SUAS reorganiza os serviços, programas, projetos, benefícios e ações da assistência social a partir da proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade na perspectiva da universalidade do acesso do cidadão.

Conforme a autora, para a efetivação do SUAS como um sistema que busca a consolidação de uma política que compõe a seguridade social é necessário que haja a integração e articulação da assistência social à seguridade social. Pois, sendo a materialidade da assistência social à proteção social básica e especial de média e alta complexidade, estas devem ser inseridas ao conjunto das proteções previstas pela seguridade social. Assim sendo, a assistência social não pode ser considerada como a única política responsável pela proteção social dos indivíduos, mas seus serviços e benefícios devem ser articulados aos direitos garantidos nas demais políticas sociais de maneira a estabelecer um amplo sistema de proteção social (Ibid., p. 2).

Boschetti chama a atenção sobre a importância de se definir os campos de proteção social básica ou especial que competem à assistência social e às demais políticas e apresenta dois argumentos. **O primeiro** porque o sentido de proteção social vai além da possibilidade de uma única política social, necessitando de um conjunto de políticas públicas que garantam direitos e atendam as diferentes necessidades básicas da vida. Nesta perspectiva, não se pode delegar à assistência social a responsabilidade exclusiva de realizar a proteção social, mas sim às políticas de emprego, saúde, previdência, habitação, transporte, de maneira articulada²⁶. Não estabelecer a articulação entre essas políticas implica em se correr dois riscos: a) de superdimensionar a assistência, atribuindo-lhe as funções referentes ao conjunto das demais políticas públicas; b) de se reduzir o conceito de proteção social aos serviços assistenciais, o que levaria a se confundir o conceito de proteção social com assistência social tirando-lhe, portanto, a potencialidade de se compor em um amplo conjunto de direitos sociais. **O segundo** argumento apresentado pela autora é que o tipo de serviços socioassistenciais de proteção social básica ou especial operacionalizados pelos Estados e os municípios é que define o quanto, em termos de recursos financeiros, será repassado pelo governo federal aos fundos de assistência social, pois a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) diferencia os pisos para cada tipo de proteção social, seja ela básica ou especial, de média e de alta complexidade (BOSCHETTI, 2005, p. 13-14).

Segundo a PNAS (2004, p. 27), constituem funções da assistência social a **proteção social, defesa social e institucional e a vigilância social**. As mesmas se complementam, são inter-relacionáveis e devem orientar a organização dos serviços socioassistenciais contribuindo para ampliar a proteção social brasileira uma vez que tais funções buscam a defesa e a garantia dos direitos sociais assegurados constitucionalmente (CF 1998, Art. 203) e na LOAS (Art. 1º) a todos os brasileiros conforme suas necessidades.

A função de proteção social de Assistência Social tem por finalidades efetivar os direitos de cidadania e promover o desenvolvimento humano e social e deve garantir de maneira dinâmica e articulada um conjunto de seguranças (1 — acolhida; 2 — social de renda; 3 — de convívio ou vivência familiar comunitária e social; 4 — desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; 5 — benefícios materiais ou em pecúnia²⁷)

²⁶ O art. 6º da CF 1988 estabelece como sendo direitos sociais a educação, saúde, o trabalho, a moradia, o lazer a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...].

²⁷ “**Segurança de acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe abordagem em territórios de incidência de situação de risco, bem como a oferta de rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias

direcionadas para atender às necessidades sociais decorrentes de diferentes contextos históricos relacionadas às situações individuais e coletivas que se configuram em risco e vulnerabilidade social (PNAS, 2004, p. 34; NOB/SUAS, 2005, p. 90-92; WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2007b, p. 26-31). Essas seguranças estão direcionadas para a cobertura ou o atendimento, a redução e a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais.

A proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana.

A proteção social de Assistência Social, em suas ações, produz aquisições materiais, sociais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidade de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos (NOB/SUAS, 2005, p. 89).

A proteção social básica tem por propósito a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Suas ações são voltadas para a população que vive em situação de risco e vulnerabilidade social originados da escassa ou da ausência de renda, do precário ou do não acesso aos serviços públicos como, também, da fragilização dos laços afetivos sejam eles relacionais e, ou de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 27).

“Os serviços da proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros

de curta, média e longa duração. **Segurança social de renda:** complementar à política de emprego e renda, se efetiva mediante a concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença ou não de contrato de compromissos; e por meio da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou da incapacidade para a vida independente e para o trabalho. **Segurança do convívio:** realizada por meio da oferta pública de serviços continuados e de trabalho socioeducativo que garantam a construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento e vínculos sociais de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, societários. A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança do convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos. **Segurança de desenvolvimento da autonomia:** exige ações profissionais que visem o desenvolvimento de capacidades e habilidades para que os indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal, possam superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados. **Segurança de benefícios materiais ou em pecúnia:** garantia de acesso à provisão estatal, em caráter provisório, de benefícios eventuais para indivíduos e famílias em situação de riscos e vulnerabilidades circunstanciais, de emergência ou calamidade pública” (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2007b, p. 26-31. Grifos nossos).

de Referência de Assistência Social (CRAS)²⁸ e em outras unidades públicas de Assistência Social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de Assistência Social na área de abrangência dos CRAS” (PNAS, 2004, p. 29), os quais devem ser localizados nas áreas onde há maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social e de acordo com o porte populacional. A Tabela 1 mostra a distribuição dos municípios brasileiros conforme seu porte demográfico.

Tabela 1 Número de municípios brasileiros, por classes dos seus portes e total da população — 2000.

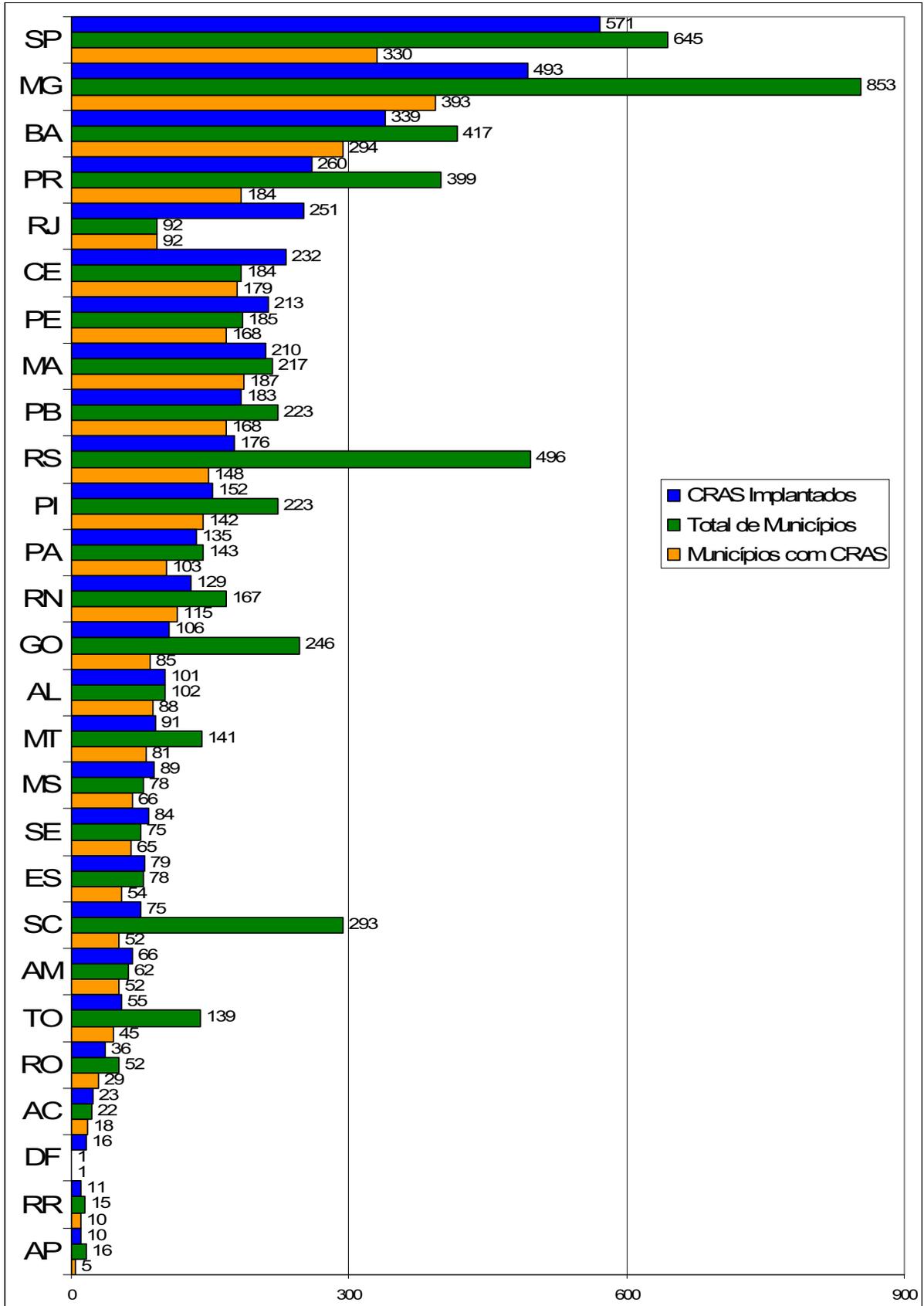
Classe dos Portes dos Municípios	Municípios Brasileiros	
	Número	Total da População (hab.)
Pequeno porte I (até 20.000 hab.).....	3.994	32.952.033
Pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 hab.).....	1.008	30.422.831
Médio porte (de 50.001 a 100.000 hab.).....	309	21.658.922
Grande porte (de 100.001 a 900.000 hab.)	237	57.111.351
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	16	39.435.887

Fonte: IBGE, 2000. (Elaboração nossa).

Nos estados brasileiros, o número de CRAS implantados desde o início do SUAS no País até fevereiro de 2008, conforme Gráficos 1 e 2, revela a significativa adesão dos municípios ao Sistema.

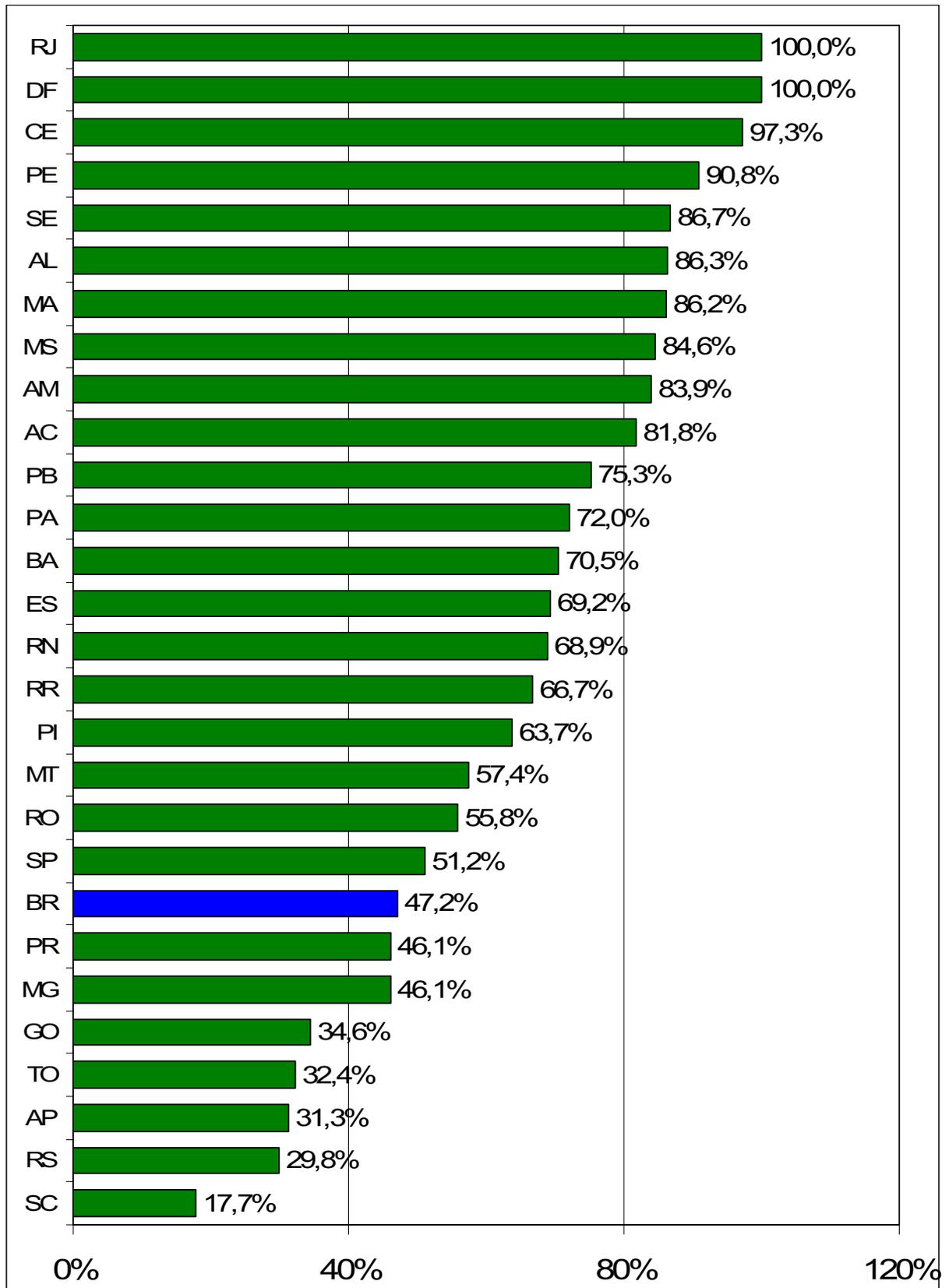
²⁸ CRAS é uma unidade pública estatal; executa serviços de Proteção Social Básica, assim como, mapeia, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local; atua com as famílias (unidade de referência) e indivíduos em seu contexto comunitário; realiza, em sua área de abrangência, o serviço de vigilância da exclusão social (Ibid.). Os CRAS devem ser implantados em áreas de maior vulnerabilidade social e de acordo com o porte do município. Pequeno porte I — mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias; pequeno porte II — mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias; médio porte — mínimo de 2 CRAS cada um para até 5.000 famílias; grande porte — mínimo de 4 CRAS cada um para até 5.000 famílias; metrópoles — mínimo de 8 CRAS cada um para até 5.000 famílias (NOB/SUAS/2005, p. 100) (PNAS/2004).

Gráfico 1 Número de CRAS implantados, total de municípios e municípios com CRAS, por estados brasileiros, em fevereiro de 2008.



Fonte: MDS, abril de 2008.

Gráfico 2 Percentual de municípios com CRAS implantados, por estados brasileiros, em fevereiro de 2008.



Fonte: MDS, abril de 2008.

Ratificando a adesão dos municípios ao SUAS, observada nos Gráficos 1 e 2, Yazbek (2007, p. 6), numa análise acerca dos Relatórios das Conferências Municipais e Estaduais para a VI CNAS, aponta que entre os avanços na Gestão do SUAS apresentados pelos municípios está o investimento na implantação ou ampliação dos CRAS. Assim, considera que o CRAS e o CREAS “representam a afirmação da presença do Estado na condução da Política da Assistência Social” (Ibid.).

A proteção social especial é direcionada para famílias e indivíduos que se encontram em situação risco pessoal e social em virtude do abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso e exploração sexual, perda de vínculos, uso de substâncias psicoativas, dentre outras. São situações caracterizadas pela violação de direitos e, ou, que caracterizem ruptura dos laços familiares e comunitários.

Neste tipo de proteção social, as ações podem ser: de média complexidade²⁹ direcionadas para indivíduos e famílias com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e, ou, comunitários não foram rompidos, sendo o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) o “pólo de referência, coordenador e articulador” (MDS, 2006, p. 4) desse tipo de proteção; e de alta complexidade³⁰ que são aqueles serviços que visam a proteção integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho pedagógico) às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou em situação de ameaça e que necessitam ser retirados do seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

Os serviços da proteção social especial de média e de alta complexidade podem ser estruturados no âmbito dos municípios, mas também podem ser de referência regional na forma de consórcios, tendo por referência um município pólo, assegurando assim os serviços aos usuários. Essa situação ocorre quando um determinado município não tem demanda para a implantação daquele tipo de serviço ou quando o município não tem condições de oferecê-lo.

²⁹ Exemplos de serviços da proteção social especial de média complexidade: serviço de orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto — Liberdade de Associação (LA) (Ibid.).

³⁰ Exemplos de serviços da proteção social especial de alta complexidade — atendimento integral institucional; casa lar; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semi-liberdade, internação provisória e sentenciada). Os serviços de alta complexidade devem aprofundar acolhimento e desenvolver atenção especializada objetivando: a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários; a conquista de maior grau de autonomia e independência individual/familiar e social; a reinserção familiar; a garantia da convivência familiar e comunitária dos seus usuários, sendo vedadas práticas segregacionistas e restritivas de liberdade e devendo estar adaptados para receber usuários com deficiência; devem ser condizentes com as legislações referentes à criança e ao adolescente (ECA); idoso (Estatuto do Idoso); PNAS e outras.

A função de **defesa social e institucional** tem por fundamento que a assistência social compõe a seguridade social, sistema de proteção social brasileiro, direito de cidadania, portanto, dever do Estado, constitui-se no dizer de Couto (2007, p. 1) numa política reclamável, desmercantilizada e afiançadora de direitos. Os benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais devem assegurar os direitos sociais na perspectiva de melhoria das condições de vida.

Os serviços da proteção social básica e da proteção especial de média e de alta complexidade devem ser organizados de maneira a assegurar aos seus usuários o seu acesso e a concretização dos direitos socioassistenciais e sua defesa deve ser realizada através das ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos e outras instâncias. Além de dispor de normas acerca do seu funcionamento e do acesso aos benefícios visando concretizar os direitos socioassistenciais (NOB/SUAS, 2005, p. 92).

A definição dos direitos socioassistenciais vem concomitante ao processo de instituição da PNAS (2004) e da NOB/SUAS (2005), momento em que se percebeu a necessidade de se definir os direitos que deveriam ser garantidos pela assistência social. Tal definição resulta de um amplo debate nacional que antecedeu a V CNAS, tendo sido aprovados na referida Conferência expressando os patamares que devem ser garantidos pela política de assistência social. Os 10 (dez) direitos socioassistenciais ou o decálogo da assistência social compreende:

- 1 **Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos:** Direito, de todos e todas, a usufruir dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.
- 2 **Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:** Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, no meio rural e urbano.
- 3 **Direito de equidade social e de manifestação pública:** Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
- 4 **Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial:** Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.
- 5 **Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade:** Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao

acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.

- 6 **Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social:** Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
- 7 **Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas:** Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.
- 8 **Direito à renda:** Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersectoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, no meio urbano e rural.
- 9 **Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva:** Direito, do usuário e usuária da rede socioassistencial a ter garantido o co-financiamento estatal — federal, estadual, municipal e Distrito Federal — para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial no meio urbano e rural.
- 10 **Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais:** Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (SUAS, Plano 10. Grifos do autor. Mimeografado).

Conforme Couto (2007, p. 4), a definição de tais direitos é expressão do grande esforço de parcela da sociedade brasileira que entende a necessidade de se estabelecer com transparência o que deve ser garantido a quem necessitar do atendimento da assistência social. Para a autora, no processo de consolidação do SUAS é importante que as suas bases fundamentais sejam pautadas pelo reconhecimento dos direitos socioassistenciais, que os usuários tenham a compreensão do seu significado e exijam sua efetividade, que a rede socioassistencial ratifique tais direitos e que “a expressão da garantia do direito socioassistencial seja materializada no cotidiano da vida da população brasileira”.

Couto complementa dizendo que, embora

seja fundamental a compreensão de que a alteração substancial da forma de organização da sociedade capitalista seja uma tarefa para além da consolidação de direitos socioassistenciais, a garantia deles pode se constituir em mais um elemento para a disputa do projeto societário, uma vez que coloca como protagonista dessa construção parcela importante da população que sempre ficou na margem desse debate (COUTO, 2007, p. 4)

A defesa dos direitos socioassistenciais favorece o conhecimento do usuário e o seu acesso e usufruto aos direitos assegurados pela assistência social, os quais consolidam a proteção social dessa política.

Ratificando o caráter de política de proteção social a função de **vigilância social** da assistência social tem por objetivo localizar, conhecer e monitorar as diversas formas de risco e vulnerabilidade social que atingem os indivíduos e as suas famílias. Para exercer essa função, se faz imprescindível que o órgão gestor público da assistência social desenvolva instrumentos ou estratégias de gestão objetivando conhecer as condições de vida da população nos diferentes territórios.

Conforme a PNAS (2004, p. 34), essa função deve:

- produzir e sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de risco e vulnerabilidade pessoal e social que incidem sobre as famílias e as pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos);
- identificar indivíduos com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;
- identificar se há crianças e adultos vítimas de exploração, de violência e de ameaças;
- identificar vítimas de preconceito por etnia, gênero e orientação sexual;
- identificar vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade fragilizando sua existência;
- realizar também a vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, principalmente daqueles que atuam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários.

Para além da identificação das situações de risco e vulnerabilidade social a vigilância social deve prevenir tais situações, não devendo, portanto, ter apenas por referência os dados estatísticos ou números de uma maneira geral disponibilizados pelos órgãos oficiais de pesquisa ou de entidades que se ocupam dessa atividade, mas é preciso ter o conhecimento das condições de vida da população a partir do lugar onde vive. Destarte, exige que os

recursos humanos que operam a política estejam capacitados para identificar e conhecer essas situações bem como que se instalem instrumentos de gestão para a realização da vigilância social.

Para Sposati, é condição prioritária na assistência social dimensionar as situações de riscos e vulnerabilidade social. No entanto, isso “não retira a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras da presença ou do agravamento da vulnerabilidade. Só assim a assistência social, como política pública, alcançará sua efetividade” (SPOSATI, 2006, p. 33).

A função de vigilância social “inclui, também, o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS de instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais” (NOB/SUAS, 2005, p. 94). Essas entidades compõem a rede socioassistencial e tem importante papel na execução política.

A consolidação do SUAS enquanto Sistema pressupõe a oferta contínua e sistemática de serviços, programas e projetos pautados em padrões de qualidade de atendimento. A rede socioassistencial se expressa como a perspectiva de atender as diversas situações de risco e vulnerabilidade social, bem como a sua complexidade. No SUAS, a rede socioassistencial prevê a existência de:

Serviços

Atividades continuadas, definidas no art. 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e as diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

Programas

Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art. 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, intensificar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Projetos

Definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

Benefícios

Benefício de Prestação Continuada: previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e a pessoas com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.

Benefícios eventuais: são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

Transferência de renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício de autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento social (NOB/SUAS, 2005, p. 94, grifos do autor).

A ação da rede socioassistencial é realizada de forma direta por organizações governamentais ou através de convênios ou parcerias com as entidades e organizações de assistência social. O CRAS, “porta de entrada” dos usuários à rede socioassistencial, executa serviços de proteção social básica, mapeia, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais e, também, realiza a vigilância social visando identificar situações que possam levar as famílias e, ou, os indivíduos a situações de risco ou vulnerabilidade social. Já o CREAS articula os serviços de média complexidade e realiza a referência e contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e com as instituições constituintes do Sistema de Garantia de Direitos³¹ (MDS, 2006, p. 5). Portanto, a função de vigilância social é fundamental no SUAS tendo em vista que o conhecimento acerca da realidade social permite a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social e o planejamento de serviços socioassistenciais conforme as demandas da população.

Algumas discussões foram ressoadas acerca da pertinência do termo, tendo em vista o

³¹ “O sistema de garantia de direitos consiste num conjunto de instituições das políticas de atendimento, a exemplo do CREAS; dos conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente e conselhos tutelares; das instituições do Poder Judiciário (Vara da Infância e Juventude); Ministério Público; Defensoria Pública; organizações da sociedade civil que atuam no campo de defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes (Centros de Defesa, fóruns de defesa de direitos etc.). O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) tem o papel de ‘potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de ‘cuidado integral inicial’, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados e violados (credores de direitos) ou a adolescentes infratores (em conflito com a lei)” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 5-29).

uso da expressão vigilância sanitária no Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, o que deve ser ressaltado é a importância que essa função tem na consecução dos objetivos da política de assistência social na prevenção às situações de risco e vulnerabilidade social da população, bem como, a sua proteção. Identificar e conhecer as mais diversas situações que podem levar ou que já se configuram como sendo risco e/ou vulnerabilidade deve ser considerada como um compromisso de quem está na gestão de uma política que tem por pressuposto a proteção social.

Neste sentido, a efetivação da função de vigilância social é fundamental para a concretização da proteção social básica e proteção social especial de assistência social, sendo necessário que o órgão gestor público da política desenvolva e, ou, implante instrumentos de gestão capazes de identificar as situações de risco e vulnerabilidade social.

2.2.1 As bases de organização do SUAS

A PNAS/2004 define as bases organizacionais ou os eixos estruturantes da **gestão do SUAS**, dentre eles temos a família como sendo o centro de atuação da política, o sistema de informação, o monitoramento e a avaliação como ações estratégicas da gestão, além de outros elementos contemplados desde a LOAS, os quais ratificam o caráter da assistência social como política pública de proteção social, descentralizada e participativa. Assim, constituem as bases de organização do SUAS:

- a) a **matricialidade sociofamiliar** — configura-se como um elemento novo na gestão da política, pois antes os serviços, programas e projetos estavam direcionados para os diversos segmentos etários. No entanto, com a compreensão de que as famílias sofrem os impactos advindos do contexto sociocultural, o que incide no seu sistema de relação e formas de reprodução social acentuando suas fragilidades, impõe ao Estado políticas de proteção social. Esse reconhecimento faz com que se perceba a família como sujeito de direitos conforme a CF 1988 (Capítulo VII, art. 226) que estabelece que a “família, base da sociedade, tem especial atenção e proteção do Estado”, numa ratificação da Declaração dos Direitos Humanos (1948, Artigo XVI, item 3), que expressa: “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”. Neste sentido, as ações da assistência social, ao dar centralidade à família, cumprem essas prerrogativas e a reforça “como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primária, provedoras de

cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, 2005, p. 35).

O que fica evidente é que a família tem o reconhecimento da sua importância na vida social, bem como da necessidade do Estado protegê-la. Essa proteção tem sido cada vez mais discutida, pois a realidade tem mostrado processos de penalização e desproteção social das famílias brasileiras. Assim sendo, a matricialidade sociofamiliar assume lugar de destaque na PNAS. Pois, tal ênfase se fundamenta na premissa de que para a “família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (Ibid.). Dessa forma, a nova política de assistência social foi formulada com base nas necessidades das famílias, dos seus membros e dos indivíduos.

Por família entende-se como sendo “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou de solidariedade” (PNAS, 2004, p. 35). A configuração da família atual é mais ampla do que aquela constituída apenas pela união formal e a PNAS ratifica essa concepção. Para Losacco (2003, p. 64), a nova configuração ou arranjos familiares é baseada mais no afeto do que na relação de parentesco, casamento ou consangüinidade. Ela é constituída por pessoas que são interdependentes e que possuem objetivos comuns. Sua constituição é bastante diversificada e abrange as unidades familiares formadas por casamentos religioso ou civil, relação estável, mãe solteira, união de homossexuais, embora ainda não reconhecida por lei, grupos formados por um dos pais ou ascendentes com filhos, sobrinhos e netos.

Carvalho (2003, p. 271) refere que a família se apresenta como o lugar onde os seus membros desenvolvem ou estabelecem laços de socialização e de pertença. Assim, compreende como sendo

[...] expressão máxima da vida privada é lugar da intimidade, construção de sentidos e expressão de sentimentos, onde se exterioriza o sofrimento psíquico que a vida de todos nos põe e repõe. É percebida como nicho afetivo e de relações necessárias à socialização dos indivíduos, que assim desenvolvem o sentido de pertença a um campo relacional iniciador e relações includentes na própria vida em sociedade. É um campo de mediação imprescindível (Ibid.).

De acordo com a PNAS/2004 (2004, p. 35-36), as transformações ocorridas na sociedade contemporânea referentes à ordem econômica, à organização do trabalho, à área de reprodução humana, aos valores e à liberalização de hábitos e dos costumes, além do fortalecimento da lógica individualista em termos societários provocaram impactos na organização das famílias. Dentre eles observa-se o seu enxugamento, pois as famílias estão cada vez menores, há uma variedade de arranjos familiares (monoparentais, reconstituída) e

também o empobrecimento e desterritorialização das famílias em decorrência de sua migração para outros territórios, ocasionando a perda de seus vínculos com o lugar onde moram. Tais mudanças geram fragilização dos vínculos familiares e comunitários o que as tornam mais vulneráveis. Pois, a vulnerabilidade à pobreza tem relação não só com os fatores econômicos e de qualificação específicos dos indivíduos, mas também com os arranjos familiares e com os ciclos de vida da família. Neste sentido, as condições de vida de cada componente da família dependem menos de sua situação específica do que daquela que caracteriza sua família. Esse entendimento ratifica a importância da assistência social como uma política que compõe a seguridade social, direito de cidadania e que tem por princípio a universalidade.

- b) a **descentralização político-administrativa e territorialização** — desde a LOAS tem-se contemplado, no seu art. 6º, que as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo composto pelas entidades de assistência social e as instâncias deliberativas³². As ações devem ser operacionalizadas de forma articulada entre as três esferas de governo, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal a coordenação e execução dos programas. Assim, observando os princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS, cabe a cada esfera de governo coordenar, formular e co-financiar e, também, monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações referentes à política de assistência social.

Associada à descentralização político-administrativa, é estabelecida a territorialização. Pois, a PNAS reconhece que as diferenças continentais existentes no Brasil, a exemplo da densidade demográfica e da desigualdade socioterritorial identificadas nos municípios, colocam a necessidade de se pensar a política pública a partir do território.

Os territórios são espaços de vida, de relações de trocas, de vínculos cotidianos, de inter-relações, disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que expressam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades de seu enfrentamento (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2007b, p. 31).

Neste sentido, o “novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersectorialidade, uma vez que o objetivo é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em

³² “Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I — o Conselho Nacional de Assistência Social; II — os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III — o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV — os Conselhos Municipais de Assistência Social” (LOAS).

determinado território” (MENICUCCI, 2002 apud PNAS, 2004, p. 38). O que se pretende é identificar os problemas, as potencialidades e as soluções a partir dos recortes territoriais que apresentem conjuntos populacionais em situações semelhantes, com o objetivo de intervir através das políticas públicas e alcançar resultados positivos nas condições de vida da população. Assim, é pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade, uma maior descentralização com recortes de regiões homogêneas (Ibid.). A perspectiva almejada pela política de assistência social contempla, pois, a territorialização, a descentralização e a intersectorialidade³³.

- c) as **novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil** — a LOAS estabelece no seu art. 1º que a assistência social é realizada através de um conjunto integrado de iniciativas do governo e da sociedade civil visando à proteção social a todos os brasileiros que dela necessitem. É de responsabilidade do gestor público, em cada esfera de governo, assumir a condução da política de assistência social na perspectiva de garantir os direitos sociais aos cidadãos conforme a CF 1988 e a LOAS. O comando único em cada esfera de governo é imprescindível para que a política seja realizada de modo descentralizado e com a participação da sociedade no que se refere ao controle social e à operacionalização da assistência social. Neste sentido, cabe à administração pública desenvolver estratégias que viabilizem a participação da sociedade civil na proposição, formulação e acompanhamento da política e, também, a formação de rede (PNAS, 2004, p. 41).

A PNAS destaca a formação de redes como fundamental na gestão da política, isso porque, historicamente, a assistência social “é marcada pela diversidade, superposição e/ou paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros” (Ibid., p. 41). Ressalta, também, que a existência de graves problemas sociais no país exige do Estado a articulação e coordenação de ações, tanto do governo quanto da sociedade, mobilizando os recursos existentes, tornando imprescindíveis ações integradas de maneira a aumentar as possibilidades de êxito. “Desconhecer a importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da

³³ “A intersectorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersectorialidade, e não em contrapô-las no processo de gestão. [...] A intersectorialidade desenvolve um saber resultante da integração ou das áreas de contato. O que a move, sob o princípio da convergência, é o pacto de uma ação coletiva, integrada para um objetivo. Ela causa mudanças na cultura da gestão e na cultura dos agentes institucionais. A idéia de pacto de gestão vai além da solução de problemas ou do aumento da capacidade de resolução. Produz uma nova inteligência institucional, um novo domínio de realidade e traz o debate da inovação, superando o modelo de resposta pronta e única. Com isto, permite a porosidade democrática no modelo de gestão que possibilita enfrentar novos problemas, criar nova linguagem e novas respostas” (SPOSATI, 2006, p. 134-141).

fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações” (PNAS, 2004, p. 41).

Assim, na proposta do SUAS, **a reciprocidade das ações da rede** de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade é fundamental. A nova relação público e privado deve ser regulada levando em consideração a definição, a qualidade, os custos, os padrões e os critérios de edificação dos serviços de proteção social básica e especial. Portanto, as entidades que prestam serviços socioassistenciais integram o SUAS não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas também como co-gestoras através da sua participação nos conselhos de assistência social e co-responsáveis na defesa e garantia dos direitos sociais dos usuários da assistência social (Ibid.).

d) o **financiamento** — a base de financiamento do SUAS tem por pressuposto o modelo de gestão descentralizada e participativa e, nesse sentido, pressupõe a gestão compartilhada do co-financiamento pelas três esferas de governo e a definição das competências da União, dos estados e dos municípios, com a participação da sociedade civil, através dos movimentos sociais e das entidades não governamentais, os quais possuem importante papel na implantação e implementação do referido Sistema.

Com base nesse entendimento³⁴, o financiamento cumpre o disposto na LOAS (inciso IX do art. 18) e na PNAS que propõem que a partilha de recursos dos fundos de assistência social (nacional, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios) seja definida a partir de critérios pautados em diagnóstico e indicadores socioterritoriais locais e regionais que considerem a diversidade e especificidades apresentadas pelas diversas realidades.

A definição de critérios de partilha visa equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura pela política de assistência social. Para tanto, utiliza-se da combinação de critérios como o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável³⁵, e

³⁴ “Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: [...] IX — aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;” (LOAS, art. 18, inciso IX)

³⁵ A NOB/SUAS (2005) estabelece 9 (nove) indicadores para definir a população vulnerável, são eles: “Famílias que residem em domicílios com serviços de infra-estrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório; Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo; Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudos; Família no qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta; Família na qual há uma pessoa

do cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Ressalta-se, conforme Sposati (2006, p. 111), que a aplicação de critério de partilha³⁶ tem uma seqüência, fluindo primeiro na distribuição de recursos disponíveis por porte de municípios de acordo com o volume de população residente; segundo, na distribuição de recursos considerando os municípios por porte agregados por estado e relacionados com a incidência da população vulnerável; terceiro, na distribuição para cada município por porte no respectivo Estado.

A nova lógica de financiamento dos serviços da proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade rompe com a relação convencional entre entes federados baseada em valores per capita. “Instala-se em seu lugar o co-financiamento, pautado em pisos de proteção social básica e especial³⁷ de repasse fundo a fundo, de forma regular e automática a partir de planos de ação e de prestação de contas” (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2007b, p. 37).

Com a definição de pisos, os gestores têm possibilidade de organizar e planejar os serviços, programas e projetos com base nas necessidades apresentadas pela população. Há também a definição de incentivos visando à promoção progressiva e ampliação de

com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo; Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe; Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude; Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais; Família com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência (MDS, 2004, p. 135).

³⁶ A NOB/SUAS (2005) detalha os critérios de distribuição de recursos para as ações da proteção social básica e proteção social especial de média e de alta complexidade levando em consideração os portes dos municípios e as particularidades de cada estado ou região.

³⁷ **Pisos de Proteção Social Básica: Piso básico fixo** — valor destinado para atendimento à família (CRAS e ações complementares do Programa Bolsa-Família — PBF); **Piso básico de transição** — valor destinado para atendimento nos serviços complementares no território, ou seja, para aqueles serviços que visam complementar o atendimento prestado no âmbito do CRAS quais sejam: serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens, centros de convivência, ações de incentivos ao protagonismo e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; **Piso básico variável** — recurso destinado para revisão do BPC, ações de atenção à juventude através do Programa Agente Jovem (exceto a bolsa).

Pisos de Proteção Social Especial de Média Complexidade: Piso de transição de média complexidade — valor destinado para atendimento de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento em centro dia e domiciliar de idosos e pessoas com deficiência, exceção para o PETI e os serviços voltados para o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; **Piso fixo de média complexidade** — valor destinado para os serviços prestados pelos CREAS que incluem os serviços voltados ao combate do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes e para a rede voltada ao atendimento de situações de violação de direitos.

Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Piso de alta complexidade I — valor destinado para manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos, adultos em situação de vulnerabilidade social, precisando ser abrigados em casas lares, albergues e abrigos; **Piso de alta complexidade II** — valor destinado para atendimento de situações específicas de exposição à violência as quais exigem ofertas de serviços altamente qualificados a exemplo de ações para proteção integral à família, população em situação de rua, idosos dependentes, adolescentes sobe ameaças, dentre outras. (NOB/SUAS 2005, grifos nossos).

responsabilidades dos municípios e estados associada à maior partilha de recursos federais.

- e) o **controle social** — a LOAS, ao estabelecer as diretrizes para organização da política de assistência social, no seu art. 5º, inciso II, contempla a participação da população através das entidades representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis. Na organização do SUAS, os espaços onde se concretiza o controle social no processo de gestão da política são os conselhos e as Conferências, ratificando a importância da população na definição, formulação e acompanhamento dos gastos públicos desde o início da implantação da assistência social. Para o controle social é importante que se estabeleçam outros mecanismos de mobilização e participação social como os fóruns e plenárias de discussão e as audiências públicas. Tais mecanismos

devem ser estimulados como instâncias alimentadoras da participação, fomentadoras do debate sobre os rumos e conteúdos da política de assistência social, capazes de respaldar as representações que atuam nos Conselhos, conferindo sustentação às decisões políticas (WANDERLEY e DEGENSZAJN, 2006, p. 32).

- f) o **desafio da participação popular nos conselhos de assistência social** — a política de assistência social tem como um dos grandes desafios a serem enfrentados a garantia da participação de usuários nos conselhos enquanto sujeitos sintonizados com a política, tornando-os protagonistas no seu processo de discussão, formulação e acompanhamento. É imprescindível na construção de uma política que expresse as necessidades da população que a atuação dos conselheiros seja propositiva. Para o alcance de tal objetivo é necessário capacitar e qualificar os usuários para assumirem o seu papel nos conselhos. São estratégias importantes: eventos temáticos, criação de ouvidorias e de instâncias regionais consultivas, reuniões itinerantes e a troca de experiências entre os conselhos.
- g) a **política de recursos humanos** — de acordo com a PNAS (2004, p. 46), nas políticas públicas, a produtividade e a qualidade dos serviços prestados à população têm relação direta com a forma e as condições como são tratados os Recursos Humanos (RH). No entanto, o tema sobre RH não tem sido priorizado nos debates e formulações acerca das mudanças do mundo do trabalho e do encolhimento da esfera estatal, incidindo na precarização das condições do trabalho e, por conseqüência, no atendimento à população. A PNAS constata que a falta de debate sobre um tema fundamental tem dificultado, também, a compreensão do perfil do servidor da assistência social, da composição das equipes, das características e qualificações

necessárias à gestão e operacionalização da política. Associadas a esses fatos, as demandas postas à política de assistência social, decorrentes da complexidade da realidade social, exigem a criação de serviços que atendam às diversas situações. Assim, várias funções e, ou, ocupações vão surgindo, a exemplo dos “monitores e/ou educadores de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas, de jovens em medida socioeducativa, para abordagem de rua, cuidadores de idosos, auxiliares, agentes, assistentes, entre outros”. Tais funções e, ou, ocupações necessitam ser melhor definidas, com o propósito de qualificar a intervenção dos trabalhadores (PNAS, 2004, p. 46).

Neste sentido, a política de RH deve contemplar a preocupação com a natureza e especificidade do trabalhador da assistência social, mas também com o seu conhecimento acerca da nova compreensão da assistência social como direito de cidadania. O que impõe aos técnicos, aos trabalhadores e aos gestores da política que estejam em sintonia com os avanços da legislação que regulamenta a assistência social como as demais políticas sociais (COUTO, 1999 apud PNAS, 2004, p. 47). Exige a superação por parte dos sujeitos que atuam na política da “vertente de viabilizadores de programas para a vertente de viabilizadores de direitos [...]”. É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los, é impossível pensar na implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implementação” (Ibid., p. 47)

Com o SUAS, é definida a proposta de se estabelecer novas relações entre os gestores e técnicos das três esferas de governo, dirigentes e técnicos das entidades prestadoras de serviços e os conselheiros envolvidos com a política. Isto exigirá compromisso explícito com a assistência social como política pública, a qualificação dos RH e maior capacidade de gestão. Ademais, é preciso considerar também que a falta de perspectiva em ascender profissionalmente no âmbito do Estado tem gerado desestímulo aos RH. Portanto, há necessidade urgente de criação de um plano de carreira que possibilite ao trabalhador e ao gestor a perspectiva de uma vida profissional pautada na qualidade da atuação e do atendimento e na defesa de seus direitos, requisitos indispensáveis para operacionalizar o SUAS e consolidar a política de assistência social.

Depois de um amplo processo de discussão nacional, foi aprovada, em 13 de dezembro de 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), pelo CNAS, em reunião ordinária. A NOB/RH (2006) estabelece os principais eixos que devem ser considerados para a Gestão de RH no âmbito da política de assistência social. O documento destaca: princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; equipes de referência; diretrizes

para a política nacional de capacitação; diretrizes nacionais para os Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS); diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; diretrizes para o co-financiamento da gestão do trabalho; responsabilidades e atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; organização de cadastro nacional de trabalhadores do SUAS — módulo do CadSUAS; controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS e as regras de transição (NOB/RH, 2006).

- h) a **implantação do sistema de informação, monitoramento e avaliação** — novo elemento na gestão da assistência social, ratificando as deliberações desde a I CNAS, em 1995, a formulação e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação e de um sistema de informação são considerados ferramentas essenciais a serem desenvolvidas para a implementação do SUAS e para a consolidação da política, a qual deve ser construída com os esforços dos três entes federados.

Com a IV CNAS se tem deliberado a necessidade de elaboração de planos de monitoramento e de avaliação e a criação de um sistema oficial de informação que possibilitem mensurar os resultados das ações desenvolvidas no âmbito da assistência social, a transparência acerca das decisões e dos recursos utilizados, o acompanhamento, a avaliação do SUAS e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos com base nos indicadores sociais, na perspectiva de formular a política nas três esferas de governo (PNAS, 2004, p. 48).

Essa deliberação tem por objetivo implantar políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação “que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil” (Ibid., p. 48), das ações realizadas e da utilização de recursos a novos níveis de desenvolvimento, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Isso porque o monitoramento e a avaliação possibilitam o acompanhamento das ações e sua aferição acerca do alcance dos propósitos estabelecidos pelas ações da política, os resultados e os impactos operados em um determinado contexto no qual se interviu. No que diz respeito ao sistema de informação, o mesmo tem a capacidade de armazenar dados e fornecer informações aos diferentes sujeitos responsáveis pela gestão e operacionalização da política e conseqüentemente subsidiar o desenvolvimento das ações no âmbito da assistência social. Além de publicizar a política com a sociedade de um modo geral.

A PNAS destaca que, para alcançar os objetivos, princípios e diretrizes da política em âmbito nacional, é preciso avançar de forma estratégica na construção de um Sistema Nacional de Informação. Como também na integração entre as bases de dados que existem e

que são difundidas nas três esferas de governo. Da mesma forma, o monitoramento e avaliação também são considerados políticas estratégicas. Devem ser “desenhados como meio para aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição nos escopos institucionais” (PNAS, 2004, p. 49). Desse modo, a questão da informação, o monitoramento e avaliação são considerados como aportes do SUAS, devendo ser entendidos como exercícios permanentes e comprometidos com as repercussões da política de assistência social em todo o país.

Após um ano de implantação do SUAS (2006), merece destaque o avanço da assistência social na área da tecnologia da informação com a implantação do sistema de informação do SUAS, denominado Rede SUAS.

A Rede SUAS tem a função de fornecer informações e de responder às novas necessidades de informação e comunicação no âmbito do Sistema, constituindo-se como seus objetivos:

automatização dos processos de gestão, controle social e financiamento da política;

favorecimento do melhor desempenho da política em todo território nacional, como previsto pela LOAS;

produção da informação qualificada e relevante para a geração de estratégias, valendo-se de sua utilidade nos diversos campos e para os diversos atores, como forma de escapar da zona de desconhecimento que sustenta a participação e assola historicamente a área;

participação de todos os agentes e sujeitos envolvidos pela ação da política de Assistência Social, facilitando seus relacionamentos, demandas e ações, associando funcionalidade da Tecnologia da Informação;

introdução de metodologias de organização e uso de informação (volume e qualidade) para a cidadania participativa;

produção de conhecimento, incrementando não só as ações, mas o estoque dos saberes e, conseqüentemente, fornecendo elementos para o *empowerment* dos atores envolvidos” (COELHO JÚNIOR et al., 2007, p. 90).

O sistema de informação, Rede SUAS, está organizado em dois grandes grupos de aplicativos ou subsistemas que são: **a) o grupo de suporte gerencial e apoio à decisão** — fundamental para a organização e administração da PAS, a partir do modelo do SUAS e, também, para o controle social; **b) o grupo transacional** — específico para as transações financeiras.

De acordo com a descrição de Coelho Júnior et al. (2007, p. 88-101; 2007, p. 102-121), o **grupo de suporte gerencial** e apoio à decisão é composto pelos sistemas:

- a) SUASweb — pode ser acessado pelos estados e municípios, disponibiliza o Plano de Ação que é o planejamento das ações co-financiadas e o demonstrativo Sintético Financeiro (prestação de contas por meio eletrônico) e informações sobre saldos, repasses e cadastros.
- b) GeoSUAS — Sistema de Georreferenciamento e Geoprocessamento do SUAS, é totalmente aberto à população e trata dos aspectos de recuperação e cruzamento de informações referentes às ações e programas mantidos pelo MDS e de variáveis socioeconômicas. Tem por propósito subsidiar a tomada de decisão no processo de gestão da política nacional de assistência social.
- c) InfoSUAS — Sistema de Informações de Repasses de Recursos, com acesso livre e interface WEB, disponibiliza informações acerca dos valores financeiros transferidos para os municípios e, também, da previsão de atendimento dos serviços.
- d) CadSUAS — Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social, é um sistema que comporta todas as informações cadastrais das prefeituras, dos órgãos gestores, dos fundos e dos conselhos de assistência social, da rede de entidades que executam os serviços socioassistenciais e dos trabalhadores do SUAS em todo o país.
- e) SigSUAS — Sistema de Gestão do SUAS que tem por propósito a coleta de dados sobre a execução financeira praticada pelos estados e municípios. É nesse sistema que os gestores estaduais e municipais administram e informam as diferentes modalidades de execução direta e as transferências realizadas para a rede executora do SUAS, com dados vinculados ao atendimento da rede prestadora de serviços socioassistenciais, os quais subsidiarão a emissão dos relatórios consolidados para aprovação junto aos CMAS, CNAS e MDS e, por conseqüência, resultará no relatório de gestão.
- f) SICNAS web — Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social — foi desenvolvido para atender o fluxo de procedimentos do CNAS. O Sistema tem por objetivo inscrever, cadastrar entidades e emitir documentos como certificados e certidões, facilitar o trabalho interno do CNAS no trâmite de processos e documentos e na publicação das decisões do Conselho, além de facilitar o controle social sobre esses procedimentos. O SICNAS “está aberto às entidades para verificarem o estágio dos processos de requisição de certificados, renovação e registro no Conselho” (TAPAJÓS, 2008, p. 2).

Já o **grupo transacional** se constitui dos seguintes sistemas:

- a) SISFAF — Sistemas de Transferências Fundo a Fundo, agiliza os procedimentos de repasse de recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para os fundos estaduais

e municipais. O sistema operacionaliza os repasses por intermédio de transferências automatizadas de arquivos para o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

- b) SIAORC — Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS, desenvolvido especificamente para a gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social. O mesmo interage com o SISFAF.
- c) SISCON — Sistema de Gestão de Convênios, responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanha todo o processo que compreende o preenchimento do plano de trabalho, a formalização de convênio e a prestação de contas.

A Rede SUAS possibilita aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal o acesso a instrumentos para o planejamento técnico e financeiro das ações; informa a população e a todos os interessados sobre as ações realizadas pela assistência social nos municípios e sobre os indicadores sociais, emite documentos do CNAS, cadastra entidades, subsidia as atividades dos conselhos nas três instâncias de gestão e divulgar informações referentes à política.

A Rede SUAS, portanto, é expressão do avanço da política de assistência social na utilização da tecnologia da informação no planejamento técnico e financeiro, no acompanhamento das ações, no controle social e no acesso às informações, por parte de toda a sociedade, acerca das realizações da política, de forma ágil e transparente. Mas, ainda precisa avançar no sentido de introduzir ferramentas informacionais que possibilitem à Rede SUAS e aos sistemas de informação estaduais existentes a migração ou a exportação de dados para os estados e dos estados para a própria Rede SUAS.

2.2.2 Os níveis de gestão da política de assistência social

Com a implantação do SUAS, os níveis de gestão da política de assistência social compreendem quatro tipos diferentes: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. A NOB/SUAS estabelece as responsabilidades, os requisitos e os incentivos para a gestão estadual, e, no caso do DF, as responsabilidades e os incentivos básicos e de aprimoramento. Quanto à gestão da União são estabelecidas as responsabilidades específicas.

Para a adesão dos municípios ao SUAS, a NOB/SUAS estabelece níveis de gestão diferenciados. O município, quando se habilita (MDS, 2007, p. 63), assume responsabilidades e mostra ter capacidade de gestão para o nível ao qual está se habilitando, tornando-se apto a receber incentivos financeiros e também participar da partilha de recursos federais para o co-

financiamento das ações e serviços socioassistenciais.

Assim, a gestão dos municípios compreende o nível inicial, o básico e o pleno, e comporta requisitos e responsabilidades que deverão ser assumidos pelo gestor público da política municipal. A habilitação dos municípios no SUAS por níveis de gestão representa “o reconhecimento das diferentes condições estruturais e conjunturais dos municípios brasileiros, bem como as diferentes capacidades do ente federado em executar e co-financiar os serviços da assistência social e de aderir ao Sistema Único de Assistência Social” (MDS, 2007, p. 62).

Os municípios habilitados **na gestão inicial** configuram-se como aqueles que já cumpriam os requisitos exigidos antes da NOB/SUAS, quais sejam a comprovação da existência de conselho, de fundo e de Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), condições exigidas pela LOAS para fazer parte do sistema descentralizado e participativo.

O Quadro 1 mostra os requisitos, responsabilidades e incentivos referentes à gestão inicial.

Quadro 1 **Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão inicial da assistência social**

Gestão Inicial		
Requisitos	Responsabilidades	Incentivos da Gestão
<ul style="list-style-type: none"> • ter conselho, plano e fundo municipal de assistência social; • alocar e executar os recursos financeiros próprios do Fundo de Assistência Social para as ações da proteção social básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; • inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004); • preencher o plano de ação no sistema SUASweb e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> • receber recursos para a Erradicação do Trabalho Infantil e para o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; • receber o Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I.

Fonte: NOB/SUAS (2005). Elaboração nossa.

Nos níveis de gestão básica e na plena os requisitos para fazer parte do Sistema se ampliam. Assim, na **gestão básica** (Quadro 2), além daqueles exigidos na gestão inicial há também outros, a exemplo da existência de CRAS conforme o porte do município e da realização de diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social, dentre outros. Nesse nível

de gestão, o gestor assume a responsabilidade de organizar a proteção social básica em seu município, de realizar a prevenção de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o que deverá ser feito por meio de programas, projetos e serviços socioassistenciais, na perspectiva de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do BPC e de outros programas de transferência de renda e, também, de realizar a vigilância social no território.

Quadro 2 Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão básica da assistência social

Gestão Básica		
Requisitos	Responsabilidades	Incentivos da Gestão
<p>Afora os requisitos referentes à gestão inicial há também:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estruturar CRAS em número e capacidade de acordo com o porte do município e em áreas de maior de vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado; • manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com quadro de pessoal composto por, no mínimo, um profissional de Serviço Social; • apresentar plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da prática da Política de Assistência Social e às demais políticas pertinentes; • garantir a prioridade de acesso aos serviços de proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do programa de transferência de renda; • realizar diagnóstico em áreas de risco e vulnerabilidade social; 	<p>Afora as responsabilidades referentes à gestão inicial há também:</p> <ul style="list-style-type: none"> • participar da gestão do BPC, integrando-a à Política de Assistência Social do município, garantindo acesso às informações sobre seus beneficiários; • participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, quando sua demanda, porte e condições de gestão o exigiram e justificarem, visando assegurar aos seus cidadãos o acesso aos serviços de média e /ou alta complexidade; • instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal; • identificar e reconhecer, dentre as entidades inscritas no CMAS, aquelas que atendem aos 	<p>Afora os incentivos referentes à gestão inicial há também:</p> <ul style="list-style-type: none"> • receber o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Fixo de Transição, definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de qualidade; • receber recursos para o PETI e para o Combate do Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes; • receber recursos repassados pela série histórica na média e alta complexidade transformados como Piso de Alta Complexidade I; • proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, candidatas ao BPC, mediante realização da avaliação social de ambos os segmentos e encaminhamentos em seguida ao INSS; • receber recursos do

Gestão Básica		
Requisitos	Responsabilidades	Incentivos da Gestão
<ul style="list-style-type: none"> ter os conselhos funcionando (CMAS, CMDCA e CT); ter como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior, sendo que, para os municípios de pequeno porte I e II, o profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor. 	requisitos definidos para estabelecer vínculo com o SUAS; <ul style="list-style-type: none"> preencher o plano de ação no SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas; Elaborar Relatório de Gestão. 	FNAS para a revisão do BPC; <ul style="list-style-type: none"> participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e pela União.

Fonte: NOB/SUAS (2005). Elaboração nossa.

Na **gestão plena** (Quadro 3), os requisitos da gestão inicial e básica são ainda mais alargados, sendo exigido do município que instale e coordene o sistema municipal de monitoramento e avaliação, tenha capacidade instalada para atuar na proteção social especial de alta complexidade, possua política de recursos humanos com a implantação de plano de carreira para os servidores públicos que atuam na assistência social, e que o gestor do fundo seja lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênera (NOB/SUAS, 2005, p. 101-104; WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2007a, p. 17-20).

Quadro 3 **Requisitos, responsabilidades e incentivos da gestão plena da assistência social**

Gestão Plena		
Requisitos	Responsabilidades	Incentivos da Gestão
Afora os requisitos referentes à gestão Básica há também: <ul style="list-style-type: none"> Cumprir pactos de resultados, com base nos indicadores sociais comuns previamente estabelecidos; instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção social; declarar a capacidade instalada da proteção social especial de alta 	Afora as responsabilidades referentes à gestão Básica há também: <ul style="list-style-type: none"> ampliar o atendimento dos CREAS voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual de crianças e adolescentes para ações mais gerais de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média e alta complexidade; 	Afora os incentivos referentes à gestão Básica há também: <ul style="list-style-type: none"> participar da partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados à promoção da

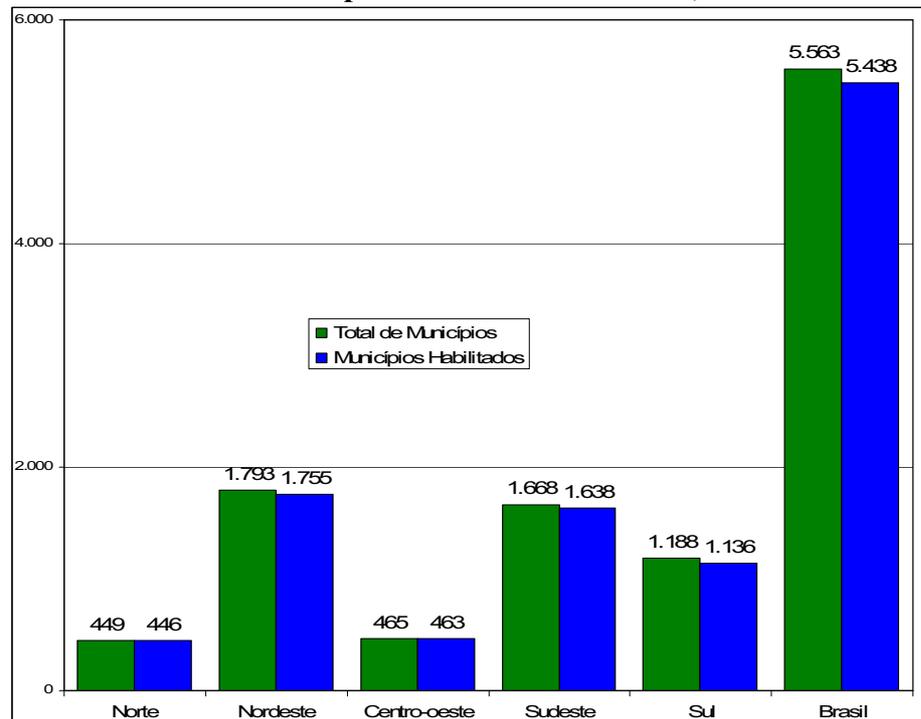
Gestão Plena		
Requisitos	Responsabilidades	Incentivos da Gestão
<p>complexidade, a ser co-financiada pela União, Estados e, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência de disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS;</p> <ul style="list-style-type: none"> • ter como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior; • ter o gestor do fundo nomeado e lotado no Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres; • elaborar e executar a política de recursos humanos com plano de carreira para servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • executar programas e ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social; • estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços com base em indicadores sociais comuns, previamente, estabelecidos para serviços da proteção social básica e especial. 	<p>inclusão produtiva;</p> <ul style="list-style-type: none"> • celebrar ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC.

Fonte: NOB/SUAS (2005). Elaboração nossa.

O município no nível de gestão plena assume totalmente a responsabilidade das ações de assistência social, “sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenções e tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)” (NOB/SUAS, 2005, p. 101).

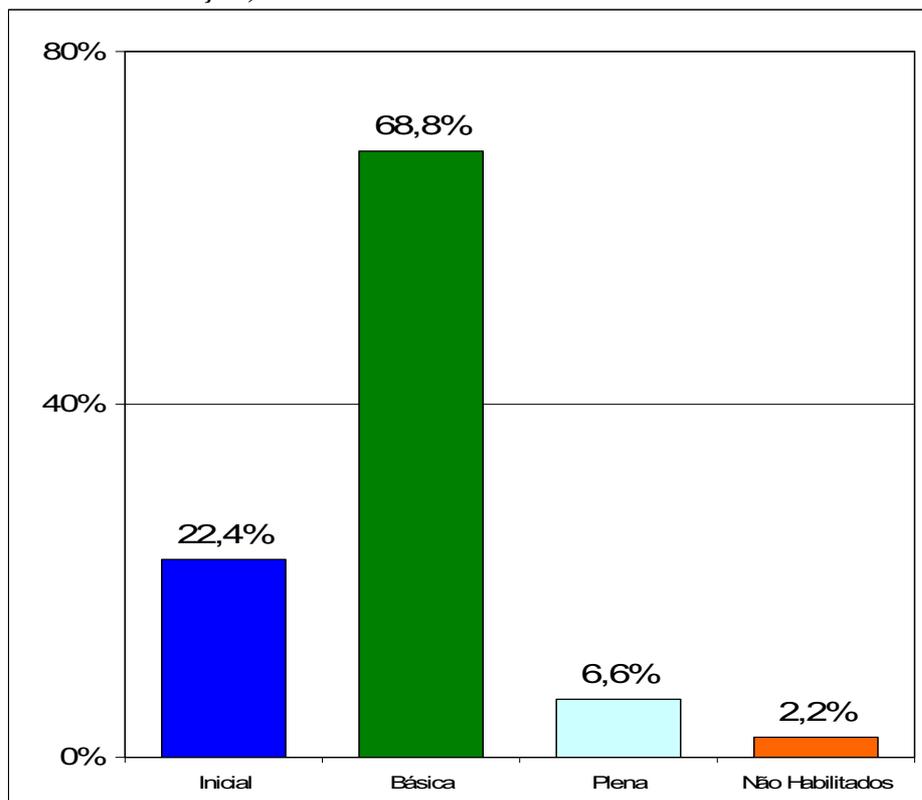
A adesão dos municípios aos níveis de gestão do SUAS, desde 2005, até fevereiro de 2008 (Gráficos 3 e 4) refletem que, em quase três anos, os municípios de todos os estados brasileiros estão avançando nessa nova organização da política. Tal adesão requer a necessária estruturação dos municípios com infra-estrutura, recursos humanos e financeiros para se adequarem aos novos requisitos e responsabilidades

Gráfico 3 Comparativo entre as regiões brasileiras, por total de municípios e número de municípios habilitados no SUAS, em fevereiro de 2008.



Fonte: MDS, abril de 2008

Gráfico 4 Percentual de municípios brasileiros habilitados no SUAS, por nível de habilitação, em fevereiro de 2008.



Fonte: MDS, abril de 2008.

No que se refere à gestão estadual, os estados assumem a gestão da assistência social dentro do seu âmbito de competência e têm por responsabilidade (NOB/SUAS, 2005):

- a) cumprir as competências definidas no art. 13 da LOAS;
- b) organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social;
- c) prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social;
- d) coordenar o processo de revisão do BPC, no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação;
- e) estruturar a Secretaria Executiva da Comissão Intergestores (CIB), com profissional de nível superior;
- f) estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior;
- g) co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;
- h) prestar apoio técnico aos municípios para implantação dos CRAS;
- i) gerir os recursos federais e estaduais, destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social dos municípios não-habilitados aos níveis de gestão propostos por esta Norma;
- j) definir e implementar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual ou regional;
- k) instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, de âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validados pelo sistema federal;
- l) coordenar, regular e co-financiar a estruturação de ações regionalizadas pactuadas na proteção social especial de média e alta complexidade, considerando a oferta de serviços e o fluxo de usuários;
- m) alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- n) promover a implantação e co-financiar consórcios públicos e/ou ações regionalizadas de proteção social especial de média e alta complexidade, pactuadas nas CIB e deliberadas nos CEAS;
- o) analisar e definir, em conjunto com os municípios, o território para construção de Unidades de Referência regional, a oferta de serviços, o fluxo do atendimento dos usuários no Estado e as demandas prioritárias para serviços regionais e serviços de consórcios públicos;
- p) realizar diagnósticos e estabelecer pactos para efeito da elaboração do Plano Estadual de Assistência Social, a partir de estudos realizados por instituições públicas e privadas de notória especialização (conforme Lei 8.666, de 21 de junho de 1993);

- q) elaborar e executar, de forma gradual, política de recursos humanos, com a implantação de carreira específica para os servidores públicos que atuem na área de Assistência Social;
- r) propor e co-financiar projetos de inclusão produtiva, em conformidade com as necessidades e prioridades regionais;
- s) coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;
- t) identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Estadual de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- u) definir parâmetros de custeio para as ações da proteção social básica e especial;
- v) preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar Relatório de Gestão com prestação de contas dos municípios não-habilitados;
- y) co-financiar no âmbito estadual o pagamento dos benefícios eventuais.

Os estados têm papel importante na organização do sistema estadual de assistência social, o qual se concretiza no apoio aos municípios no processo de implantação do SUAS. Assim, dentre as responsabilidades da gestão estadual, fica evidente o apoio financeiro que assegure: o co-finienciamento de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; o apoio técnico por meio da realização de diagnósticos sociais, monitoramento e avaliação das ações executadas de forma direta pelos municípios e pela rede conveniada; o estabelecimento de capacitação para gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços. Isso tudo exige da gestão estadual uma capacidade técnica instalada com profissionais qualificados e com conhecimento da legislação referente à política de assistência social, além de ser premente o desenvolvimento de instrumentos de gestão adequados para implementar as ações consideradas, pela PNAS, como estruturadoras do SUAS, na perspectiva de efetivar as funções da política de assistência social.

2.2.3 Os instrumentos de gestão da política de assistência social

Os instrumentos de gestão da política de assistência social “se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial” (NOB/SUAS, 2005, p. 119). O referido documento considera o Plano de Assistência Social — PAS, o orçamento, o monitoramento, a avaliação, a gestão da informação e o relatório de gestão como sendo os principais instrumentos.

A elaboração do **PAS** é de responsabilidade do órgão gestor da política, o qual deve submetê-lo à aprovação do Conselho de Assistência Social, e se configura como “um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS (NOB/SUAS, 2005, p. 119). No contexto do SUAS, o PAS é um instrumento imprescindível para não se cair no imprevisto, em ações descontínuas, pontuais e emergenciais, sem direção e sem comando (WANDERLEY e DEGENSZAJN et al., 2006, p. 20). Conforme as autoras

É a possibilidade de uma abordagem racional e metódica sobre as situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, viabilizando o ordenamento de atos decisórios, seleção de ações, escolhas de caminhos estratégicos, em momentos definidos, baseados em conhecimentos teóricos e técnicos (Ibid., p. 20).

O PAS deve ser elaborado com informações da vigilância social, de modo a operar ações para o atendimento das necessidades sociais e também para a sua prevenção. O PAS, embora seja desafiado constantemente pelas mudanças ocorridas na realidade social, se constitui em um instrumento de gestão imprescindível tendo em vista, exatamente, esses processos de mudanças. Neste sentido, segundo aqueles autores, se expressa como:

Instrumento fundamental para construção de uma política planejada efetiva e de impacto sobre as situações de vulnerabilidade e risco sociais identificadas nos territórios;

Parâmetro básico para a democratização do processo decisório;

Mecanismo para viabilizar a inserção da assistência social nos âmbitos estadual e federal (Ibid., p. 21)

No que se refere ao **orçamento**, Tavares (2005, p. 27) afirma que, na gestão de uma política pública, o financiamento, caracterizado pela destinação orçamentária e sua execução, é condição primordial para que ocorra o atendimento das necessidades da população. O orçamento se configura como um dos aspectos fundamentais do planejamento público.

No planejamento das políticas sociais, o financiamento é um elemento importante e expressa os recursos disponíveis para sua manutenção (denominados custeio) ou para investimentos (também chamados de despesas de capital) que são aqueles com equipamentos, materiais permanentes e reparos nas edificações. A descrição do financiamento é feita no planejamento através do orçamento do que se pretende executar e deve-se levar em conta todos os tipos ou naturezas de despesas previstas (TAVARES, 2005, p. 27).

De acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 119)

O financiamento da política de Assistência Social é detalhado no processo de planejamento, por meio do Orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades

propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei 4.320/64³⁸.

Na administração pública os instrumentos de planejamento orçamentário compreendem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas peças do planejamento orçamentário, embora distintas, são complementares e devem ser elaboradas de maneira articulada.

PPA — expressa o planejamento das ações governamentais de médio prazo e envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte.

LDO — define as prioridades, metas e estabelece estimativas de receita e limites de despesa a cada ano, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

LOA — explicita as prioridades e as possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa para o ano respectivo, identificando os benefícios tributários, financeiros e creditícios. É composta pelo Orçamento Fiscal, que compreende os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta e as fundações públicas; pelo Orçamento de Investimentos Estatais, nas empresas em que o poder público detenha a maioria do capital social com direito a voto; e pelo Orçamento da Seguridade Social, que congrega as Políticas de Saúde, de Previdência e de Assistência Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, seja da administração direta ou indireta, os fundos e fundações públicas (NOB/SUAS, 2005, p. 119).

No que diz respeito ao **relatório de gestão**, o mesmo é elaborado pelo gestor em cada esfera de governo e submetido ao Conselho de Assistência Social. Tem por propósito avaliar o cumprimento das ações executadas, os recursos aplicados em cada exercício anual, os resultados e os produtos alcançados em função das metas estabelecidas como prioritárias no plano de assistência social e firmado no Plano de Ação Anual.

Quanto à **gestão da informação** na política de assistência social, a qual é operacionalizada através do sistema de informação, aspecto privilegiado neste estudo, tem por objetivo produzir as condições que possibilitem as operações de gestão, do monitoramento e a avaliação do SUAS. Atua na gestão dos dados e dos fluxos de informação do Sistema, define as estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados através da tecnologia da informação em conformidade com o padrão

³⁸ “Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, que estão definidos na Constituição, na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária. No seu art. 2º estabelece: a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade” (Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/principios_orcamentarios.htm>. Acessado em: 7 jul. 2008).

nacional e eletrônico definido no âmbito da assistência social (NOB/SUAS, 2005; TAPAJÓS, 2007, p. 72).

A implantação de um sistema de informação nacional para a política de assistência social foi uma deliberação presente em todas as CNAS realizadas. Para operacionalizar a gestão da informação, a política de assistência social dispõe, conforme mencionado anteriormente (item 2.2.1), do sistema de informação Rede SUAS, implantado desde 2006, o qual dá suporte à gestão, ao financiamento, ao controle social, ao monitoramento e à avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios, alcançando “todos os setores que operacionalizam a referida política e seus usuários (GOMES, 2007, p. 8).

Conforme Gomes (Ibid.), para a proposta inicial do sistema Rede SUAS, estudos e diagnósticos foram realizados e demonstraram que parcela considerável das dificuldades relacionadas às atividades de gestão, planejamento e avaliação das ações da assistência social refere-se à carência de produção, tratamento, armazenamento e disseminação de fluxos de dados. Neste sentido, a autora ressalta que, de forma geral, se pode concluir que o sistema de informação

é uma condição necessária — mas não suficiente —, certamente, para o êxito de uma política ou programa social é a abrangência e a profundidade analítica dos dados produzidos e sua conseqüente transformação em informação e conhecimento, assim, como a periodicidade de sua revisão ou atualização (Ibid., p. 8)

Ainda sobre os instrumentos de gestão, Couto (2007, p. 10) amplia aqueles estabelecidos pela NOB/SUAS e referem serem relevantes na concretização do SUAS, a legislação, as normas operacionais e técnicas estabelecidas no processo de implantação e implementação do SUAS, além do conhecimento aprofundado da LOAS, da PNAS (2004) e da NOB/SUAS.

Da mesma forma, Sposati (2006, p. 110) argumenta que outros instrumentos devem ser acrescentados àqueles destacados pela NOB/SUAS, como a infra-estrutura da rede socioassistencial, a carreira profissional e a base legal de operação do SUAS. A autora sugere que, como recorte de qualidade, alguns instrumentos democratizadores da gestão são importantes. Assim, exemplifica:

o caráter democrático da constituição e avaliação do plano; o caráter democrático da construção, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo, e no órgão gestor de função programática 8; a dispersão/concentração dos recursos da função programática 8³⁹ entre os órgão que compõem a gestão municipal ou

³⁹ Refere-se à classificação funcional das despesas na assistência social, conforme o Manual Técnico do Orçamento, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. “A classificação funcional, por

estadual e o exercício do comando único pelo órgão gestor (SPOSATI, 2006, p. 110).

Assim, nos instrumentos de gestão temos que considerar os descritos pela NOB/SUAS, aqueles referidos por Couto (2007) e Sposati (2006) e acrescentamos, ainda, outros que também são importantes para o planejamento técnico e financeiro da política, a exemplo do conhecimento aprofundado das legislações referentes à pessoa com deficiência, à criança e ao adolescente, como o ECA, o Estatuto do Idoso, além dos bancos de dados do Cadastro Único, do BPC, dos órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, PNUD, IPEA, dentre outros) e das instituições e universidades que produzem informações importantes para a realização de diagnósticos sociais.

O recém-implantado SUAS se apresenta como um caminho para concretizar os propósitos idealizados, desde muito tempo, pelos movimentos sociais, pelos profissionais e intelectuais envolvidos com as lutas coletivas para consolidar a assistência social como uma política pública afiançadora de proteção social. Portanto, sua implantação no nosso país expressa a possibilidade de organizar e fortalecer a assistência social como política, pois o “SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (PNAS, 2004, p. 33).

Aderir ao SUAS significa implementar um conjunto de ações estabelecidas na PNAS consideradas estruturadoras do Sistema. A organização dos programas, serviços e benefícios a partir das proteções sociais de assistência social na perspectiva de atender às diversas situações de risco e vulnerabilidade mostram não só o propósito da política, mas os caminhos que devem ser trilhados para atender aos reclamos expressos na LOAS.

O SUAS traz para o centro de discussão aspectos que há muito já se faziam presentes como a centralidade na responsabilidade do Estado em afiançar proteção social, a descentralização político-administrativa, o financiamento, o controle social, a necessidade de identificação da rede socioassistencial e de implantação de uma política de recursos humanos específica para a assistência social. E, também, questões atuais como a realização das funções

funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação ‘em que’ área de ação governamental a despesa será realizada. Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas, e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público”. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 5 ago. 2008.

da assistência social (proteção social, defesa social e institucional e vigilância social) e dos direitos socioassistenciais, o centro de atuação na família ou a matricialidade sociofamiliar, a territorialização, o monitoramento e a avaliação e a implantação do sistema de informação.

Nessa nova organização da política, o sistema de informação e a identificação da rede socioassistencial se configuram como ações fundamentais para estruturar uma política que tem uma perspectiva de Sistema, o que supõe articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios, a partir da proteção social básica e especial de média alta complexidade, para o atendimento aos usuários, pautado em um padrão de qualidade e nos direitos socioassistenciais. Essa perspectiva aponta para a necessária relação do público com o privado no sentido de fortalecer e consolidar a diretriz da política de descentralização e participação.

Desse modo, uma das grandes conquistas alcançadas recentemente pela assistência social refere-se à introdução da tecnologia da informação, com a implantação do sistema Rede SUAS, se expressando como uma nova forma de armazenar dados e disponibilizar informações necessárias ao planejamento técnico e financeiro, ao acompanhamento, à execução, à tomada de decisão e ao controle social. Ademais, viabiliza o conhecimento da assistência social com toda a sociedade.

A rede socioassistencial e o sistema de informação têm importância estratégica para a consolidação do SUAS. O primeiro, porque a assistência social realiza-se através dos órgãos governamentais e das entidades privadas sem fins lucrativos que operacionalizam suas ações. Assim, o conhecimento dos CRAS sobre os serviços, programas, projetos e benefícios operacionalizados e a localização dos mesmos no território de sua abrangência favorece a articulação visando atendimento ao usuário. O segundo, por disponibilizar informações que são necessárias às atividades inerentes à gestão da política incluindo o conhecimento dos serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pelas diversas entidades na perspectiva de estabelecer articulação e, conseqüentemente, organizá-los em rede.

A necessidade de se conhecer a rede socioassistencial é uma questão antiga e na atualidade vem reforçada por um elemento novo, a sua inserção no SUAS, pois, assim como o sistema de informação, ela tem importância estratégica na organização do Sistema, com o propósito de concretizar as funções da política e, por conseqüência, os direitos socioassistenciais.

Assim, as informações sobre os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social são fundamentais para os gestores com o propósito de encaminhar a população a ser atendida e, também, acompanhar, monitorar, avaliar e planejar novos.

Conhecer tais ações bem como articular-se com essas ações e com outras das demais políticas sociais são condições para garantir a proteção social da população em situação de risco e vulnerabilidade social.

Como já foi dito anteriormente, o uso da tecnologia da informação na assistência social é recente. A introdução desse novo elemento na política pode significar uma revolução na sua atual história por possibilitar o acesso à informação aos diversos sujeitos envolvidos com a gestão e operacionalização da mesma. Assim, contribui para o aperfeiçoamento da política, para a tomada de decisão, para o acesso do usuário à rede socioassistencial e a divulgação da assistência social com a sociedade. Neste sentido, a tecnologia da informação atrelada ao SUAS demarca um novo momento de construção e consolidação da política de assistência social.

3. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: O NOVO ELEMENTO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 Os avanços da tecnologia da informação (TI)

Mudanças profundas marcaram a sociedade nas últimas décadas do século XX. As análises direcionadas para esse período evidenciam uma reestruturação econômica e um reajustamento social e político impulsionados pelas crises da economia e do petróleo nos anos de 1970. O padrão de acumulação fordista e, ou, taylorista pautado na produção em massa de bens e serviços e com utilização intensiva da energia, matéria-prima no processo produtivo, dava sinais de limitações devido às crises vivenciadas naquele momento. Associado a esse fato, o mercado mundial estava cada vez mais diversificado e competitivo urgindo a necessidade de se reduzir os custos da produção, principalmente com a energia, através da mudança tecnológica e organizacional no processo produtivo, e também de se flexibilizar a produção. Pois os grandes investimentos de capital fixo e em longo prazo na produção em massa dificultava flexibilizar um planejamento que previa crescimento estável nos mercados de consumo e que não variava, ou seja, tal planejamento era realizado para longo prazo não sendo possível prever mudanças no tipo de produto a ser produzido e também na quantidade. Para Harvey (2006, p. 136),

[...] o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas contradições podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. [...] Por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital.

O capital, para enfrentar “a nova agudização das suas contradições iminentes” (NETTO, 1996, p. 91), recorre a um outro regime de acumulação, o denominado por Harvey (2006) de flexível, marcado por sua distinção à rigidez do fordismo, com base na microeletrônica em substituição à eletromecânica, na robótica e na informática. Dessa forma, surge uma nova forma de produção, de distribuição de bens e serviços e de circulação do capital. Paralelamente a essas mudanças, o avanço da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) favoreceu a produção com recursos intangíveis, como conhecimento e

informação.

A importância da informação na nova base técnica tem sido comparada à da energia na revolução industrial, o que justifica o uso de denominações como “sociedade informacional” (CASTELLS), “revolução informacional” (LOJKINE), “revolução tecnológica” (HOBSBAWM) para designarem os avanços a um outro estágio de evolução do capitalismo. Há também o uso de outras denominações como era pós-fordista e sociedade pós-industrial, numa referência ao esgotamento do modelo fordista e, ou, taylorista vigente no período de 1945-1975.

Castells (2006, p. 65) utiliza o termo sociedade informacional por compreender que seja mais completo do que sociedade da informação. Pois, o primeiro representa uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão de informação são as principais fontes de produtividade e poder em decorrência das novas condições tecnológicas. Enquanto que o segundo destaca o papel que a informação tem na sociedade.

Segundo Lojkin (2002, p. 11-14), estamos vivendo uma revolução informacional e esta é uma revolução tecnológica de conjunto que se segue à revolução industrial em “vias de terminar”. Mas, ressalta que esta revolução é muito mais que isto, pois aponta para a potencialidade de se constituir uma civilização pós-mercantil que ultrapassa a divisão entre os que produzem e os que dirigem, entre os que têm a posse do pensamento e os que estão excluídos, entre os assalariados da produção material e os assalariados do tratamento da informação. De acordo com o autor, algumas denominações utilizadas como “segunda revolução industrial”, “revolução científica e técnica”, “revolução informática” para designar essa revolução tecnológica, a revolução informacional, não são adequadas porque não se trata de uma segunda revolução industrial que reproduziria as características da revolução do século XVIII e, também, por não se tratar da revolução do computador e nem da compreensão que se tem de automação.

O autor caracteriza a automação como a transferência para as máquinas de um novo tipo de funções cerebrais abstratas, expressando o cerne da revolução informacional, pois tal transferência tem por consequência o deslocamento do trabalho humano da manipulação para o tratamento da informação.

Neste sentido, a revolução informacional nasce da oposição entre a revolução da máquina-ferramenta, fundada na objetivação das funções manuais, e a revolução da automação, baseada na objetivação de certas funções cerebrais desenvolvidas pelo maquinismo industrial (Ibid., p. 14).

Para o referido autor o conceito de máquina — ferramenta não é suficiente para conceituar a revolução industrial, assim como o conceito de automação não expressa as mudanças provocadas pela revolução informacional em todas as atividades humanas, sejam elas profissionais ou não profissionais. A revolução industrial nasce no e com o capitalismo e tem inicialmente como marca a divisão de atividades, de funções e de homens. Esta divisão se verifica entre a indústria e os serviços, entre o tempo de trabalho necessário e o tempo de trabalho livre, entre a atividade profissional e a atividade doméstica, entre o espaço público e o espaço privado. Assim, considera que na atualidade emergem grandes potencialidades de ultrapassar essas divisões. Isto ocorre porque “o instrumento informático pode permitir, conectado a outras novas técnicas de telecomunicações, a criação, a circulação e a estocagem de uma imensa massa de informação outrora monopolizadas, e em parte esterilizadas, por uma pequena elite de trabalhadores intelectuais” (LOJKINE, 2002, p. 15). Afirma, ainda, que a informação não substitui a produção e a indústria não é substituída pelos serviços, o que existe é uma nova interpenetração entre informação e produção.

O historiador Hobsbawm (2004, p. 259-260) denomina de revolução tecnológica e ressalta o período da guerra e do pós-guerra, a Era de Ouro, como sendo o mais importante para os avanços da tecnologia, pois resultou na multiplicação da fabricação de produtos já existentes e na criação de novos. Na guerra houve uma demanda de alta tecnologia, que preparou vários processos revolucionários para posterior uso civil, como o radar, o motor a jato e muitas outras idéias e técnicas que prepararam o terreno para a tecnologia da informação do pós-guerra. Sem o surgimento dessas tecnologias, o transistor, inventado em 1947, e os primeiros computadores, criados em 1946, só teriam surgido anos mais tarde.

Dessa forma, Hobsbawm (Ibid., p. 260) avalia que o período do entreguerras ou do pós-guerra é caracterizado, mais do que qualquer outro, pela avançada pesquisa científica e sua aplicação prática, levando-o a denominá-lo de “terremoto tecnológico”.

Para o autor, o terremoto tecnológico provocou três situações que o impressionavam. A primeira delas é a transformação na vida cotidiana

porque ele transformou absolutamente a vida cotidiana no mundo rico e mesmo, em menor medida, no mundo pobre, no qual o rádio podia agora, graças ao transistor e a miniaturizada bateria de longa duração, chegar às mais remotas aldeias, a ‘revolução verde’ transformou o cultivo do arroz e do trigo, e as sandálias de plástico substituíram os pés descalços. [...] A maior parte do conteúdo da geladeira ou do freezer (nenhum dos quais a maioria das casas teria tido em 1945) é novo: comida desidratada congelada, hortigranjeiros industrializados, carne recheada de enzimas e vários produtos químicos para modificar o seu gosto [...] para não falar de produtos frescos importados por avião de países muito distantes, o que teria sido impossível

então (Ibid., 1995, p. 260).

Com base nesses fatos, o mesmo refere que a revolução tecnológica entrou na consciência do consumidor de tal maneira que a novidade se tornou o atrativo de venda para todo tipo de produto, desde detergentes sintéticos aos computadores laptop. Passou-se a acreditar que o que era novo significava melhor e absolutamente revolucionado.

Na segunda situação, o autor refere que quanto mais complexa a tecnologia mais complexo e dispendioso será o caminho percorrido entre a descoberta até a produção. Pesquisas e desenvolvimento tornaram-se fundamentais para o crescimento econômico sendo esses processos essenciais para reforçar as economias de mercado desenvolvidas sobre as demais. Além disso, o processo de inovação passou a ser tão contínuo que os gastos com desenvolvimento de novos produtos passaram a ser uma parte cada vez maior e indispensável dos custos da produção (HOBSBAWM, 2004, p. 261).

A terceira situação diz respeito à exigência das novas tecnologias de pouca mão-de-obra, a qual por vezes era substituída. A característica principal do terremoto tecnológico “era precisar cada vez mais de maciços investimentos e de cada vez menos gente a não ser na condição de consumidores” (Ibid., p. 262).

Analisando a sociedade no século XX, Castells (2006, p. 53-55) considera que há dois modos de produção que são o capitalismo e o estatismo⁴⁰, os quais determinam a forma de apropriação do excedente e as relações de produção. As relações de produção definem os modos de desenvolvimento e esses possuem um elemento fundamental que incrementa a produtividade no processo produtivo, se tornando a fonte do excedente: no modo agrário de desenvolvimento, a principal fonte de incremento do excedente é resultado do aumento quantitativo da força de trabalho e dos recursos naturais, principalmente da terra; no modo de desenvolvimento industrial (denominado pelo autor como industrialismo), a fonte de produtividade está na utilização de novas fontes de energia; e no modo de desenvolvimento informacional (denominado pelo autor como informacionalismo), a fonte de produtividade está na tecnologia de geração de conhecimento, de processamento de informação e de comunicação de símbolos.

O processamento de informação é focalizado na melhoria da tecnologia do processamento de informação como fonte de produtividade, em um círculo virtuoso de interação entre as fontes de conhecimento tecnológicos e a aplicação da tecnologia para melhorar a geração de conhecimento e o processamento da informação; [...] chamo esse modo de desenvolvimento de informacional, constituído pelo surgimento de um novo paradigma

⁴⁰ O autor, no seu texto, não especifica quais os países que caracterizam esses modos de produção.

tecnológico baseado na tecnologia da informação (Ibid., p. 54).

Para o autor, em todos os modos de desenvolvimento o conhecimento e a informação são elementos fundamentais, tendo em vista que o processo produtivo se baseia, de alguma forma, no conhecimento e no processamento de informação. No entanto, o modo informacional se diferencia dos demais por ter como fonte principal de produtividade a ação de conhecimento sobre os próprios conhecimentos (CASTELLS, 2006, p. 67). O mesmo refere que o informacionalismo está ligado à expansão e ao rejuvenescimento do capitalismo, como também o industrialismo estava ligado à sua constituição como modo de produção.

Há em cada modo de desenvolvimento um princípio de desempenho estruturalmente determinado que embasa a organização dos processos tecnológicos. Assim, o industrialismo estava direcionado para a maximização da produção e o informacionalismo tem por propósito o desenvolvimento tecnológico, melhor explicando o que este modo de desenvolvimento visa é a acumulação de conhecimentos e maiores níveis de complexidade do processamento da informação. “Embora graus mais altos de conhecimento geralmente possam resultar em melhores níveis de produção por unidade de insumo, é a busca por conhecimentos e informação que caracteriza a função da produção tecnológica no informacionalismo” (Ibid., p. 54).

Significativos inventos industriais e científicos na área de comunicações podem ser observados no século XIX e no início do século XX, como o telefone (1876), o rádio (1898) e a válvula a vácuo (1906). No entanto, só na década de 1940, durante a segunda guerra mundial e nos anos subsequentes é que ocorreram as descobertas tecnológicas em eletrônica, com o primeiro computador programável — o mainframe — (1946) e o transistor (inventado em 1947, fonte da microeletrônica), se expressando como a essência da revolução tecnológica da informação do século passado. Mas, é na década de 1970 que há uma ampla difusão da TI, impulsionando seu próprio desenvolvimento e avanços na ciência de um modo geral.

Castells (2006, p. 76-80) estabelece três campos principais das TIs que constituíram a história das tecnologias baseadas em eletrônica:

- a) microeletrônica — com a invenção do transistor, também denominado de semicondutor ou chip, em 1947, tornou possível o processamento de impulsos elétricos de forma rápida e em modo binário de interrupção e amplificação, viabilizando a codificação da lógica da comunicação com e entre máquinas. A difusão da microeletrônica só ocorreu em 1971, quando da invenção do microprocessador ou do computador em um único chip, dando início a uma disputa para aumentar a capacidade de integração dos circuitos contidos em um chip;

- b) computadores — em 1946, na Filadélfia, é concebido o computador Eniac, para uso experimental e pesquisa, que pesava 30 toneladas; em 1951, a International Business Machines (IBM) produziu a primeira versão comercial denominada UNIVAC1; em 1964, a IBM também produziu no formato original o mainframe 360/370, com alta capacidade de processamento e, em 1980, a mesma empresa lançou a sua versão de microcomputador, no formato *Personal Computer* (PC) — para designar todo e qualquer computador para uso pessoal —, com capacidade para armazenamento, processamento e domínio privado da informação e a comunicação em rede através da Internet;
- c) telecomunicações — os avanços na transmissão por fibra ótica e laser (optoeletrônica) e da tecnologia de transmissão digital possibilitou velocidades surpreendentes nas linhas de transmissão. As redes de banda larga⁴¹ integradas foram desenvolvidas em 1990, revolucionando a velocidade de transmissão de informação.

As mais variadas formas de comunicação de informação através da radiodifusão (transmissão tradicional, transmissão direta via satélite, microondas, telefonia celular digital), como também dos cabos coaxiais e fibras óticas possibilitam maior diversidade e versatilidade de tecnologias de transmissão que podem ser adaptadas para usos diversos, dentre eles a comunicação em toda parte entre as pessoas, através dos telefones móveis.

Castells (2006, p. 119) considera a economia como uma força mobilizadora importante para as transformações sociais e, para ele, a revolução da tecnologia da informação, no último quartel do século XX, forneceu a base material

⁴¹ É o acesso à internet em alta velocidade, ou seja, acima da velocidade padrão que é de 56 Kbps. “Esse tipo de conexão é capaz de ser até 30 vezes mais rápida que o acesso discado” (Disponível em: <http://infowester.com/isdn.php>). Acesso em: 7 jul. 2008). Existem vários tipos de conexões banda larga, dentre elas: via *Asymmetric Digital Subscriber Line* (ASDL) — é um tipo de conexão *Digital Subscriber Line* (DSL) e também um sistema de transmissão digital que fica permanentemente conectado à Internet, com o telefone sempre desocupado; via cabo, também conhecida por *Cable Modem* — utiliza as redes de transmissão de TV por cabo convencionais chamadas de *Community Antenna Television* (CATV); via *Integrated Services Digital Network* (ISDN), tecnologia que também recebe o nome de Rede Digital de Serviços Integrados (RDSI). Trata-se de um serviço disponível em centrais telefônicas digitais permitindo o acesso à Internet; via rádio ou wireless — utiliza ondas de rádio para transmitir os dados; via rede elétrica — consiste em transmitir os sinais de Internet através da rede elétrica, no entanto, um dos seus maiores problemas é que quanto maior a distância da casa do usuário aos servidores do provedor mais difícil fica a recepção e a velocidade, talvez por isso nunca foi implantada comercialmente; celular — as redes de telefonia 3G (que significa a terceira geração de padrões e tecnologia de telefonia móvel substituindo o 2G) permitem o acesso sem fio em alta velocidade a computadores e dispositivos móveis tendo chegado no Brasil em 2007; satélite — usada em menor escala por empresas e instituições financeiras, esta tecnologia utiliza satélites de comunicação para transmitir o sinal diretamente aos computadores que os captam através de antenas parabólicas comuns e receptores. Disponível em: <<http://www.infowester.com/isdn.php>>; <http://www.interpronta.com/~adsl/oque_adsl.htm>; <<http://www.tech-faq.com/lang/pt/difference-between-isdn-anddsl.shtml>>; <<http://www.sivnet.com.br/2006/3/28/Pagina14.htm>>; <<http://www.tech-faq.com/lang/pt/broadbandshtml>>. Acesso em: 7 jul. 2008).

(informação/conhecimento) para o surgimento de uma nova economia, a qual denomina de informacional, global e em rede, cujas características fundamentais estão interligadas.

É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como os seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais. (CASTELLS, 2006, p. 119. Grifos do autor).

Segundo o autor, a economia informacional é global e a considera como uma realidade distinta da economia mundial. Uma economia mundial existe por todo o mundo enquanto que uma economia global é diferente porque “é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária” (Ibid., p. 142). Apesar do modo capitalista de produção se caracterizar pela sua contínua expansão e com a perspectiva de vencer as barreiras temporais e espaciais só no final do século XX, com as novas infra-estruturas fornecidas pela TIC é que a economia mundial tornou-se verdadeiramente global. As novas tecnologias favoreceram a rápida circulação de capital entre as diversas economias dos mais longínquos lugares do planeta e as redes de informação conectam os mercados financeiros integrados globalmente.

Neste sentido, Castells (Ibid., p. 108-110) afirma que estamos entrando em novo paradigma⁴², denominado de tecnológico informacional e que tem por principais características:

- a) a informação como sendo matéria-prima do novo paradigma e, diferindo das revoluções anteriores, as tecnologias passam a “agir sobre a informação, não apenas informação para agir sobre a tecnologia”;
- b) a penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias, pois a informação faz parte de nossas atividades ou práticas individuais ou coletivas, as quais são moldadas intensamente pelos novos artefatos tecnológicos, embora não determinadas;
- c) a lógica de redes em qualquer sistema ou conjunto de relações usando as novas tecnologias da informação. A morfologia da rede parece estar bem adaptada à crescente complexidade de interação e aos modelos inesperados do desenvolvimento decorrentes do poder criativo dessa interação.

⁴² “[...] conjunto de princípios e de teorias sobre a estrutura da matéria que são aceites sem discussão por toda a comunidade científica [...]” (KUHN, 1970 apud SANTOS, 2007, p. 67).

Essa configuração topológica, a rede agora pode ser implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças às recentes tecnologias da informação. Sem elas tal implementação seria bastante complicada. E essa lógica de redes, contudo, é necessária para estruturar o não-estruturado, porém preservando a flexibilidade, pois o não-estruturado é a força da inovação na atividade humana (CASTELLS, 2006, 108).

Para o autor, quando as redes se disseminam, seu crescimento se torna exponencial, pois as benefícios de estar na rede também crescem exponencialmente tendo em vista o grande número de conexões. Por outro lado, a penalidade por estar fora da rede aumenta com o crescimento da rede em função da pouca possibilidade de alcançar outros elementos fora da rede (Ibid.);

- d) refere-se ao sistema de redes, diz respeito ao fato do paradigma da tecnologia da informação ser fundamentada na flexibilidade. Desse modo, em qualquer momento a rede poderá ser reconfigurada ou alterada em função das mudanças de posições dos seus próprios componentes ou ainda das mudanças organizacionais ou sociais. Assim, o que distingue o novo paradigma tecnológico é a sua capacidade de reconfiguração, aspecto considerado por Castells (2006, p. 109) como importante, tendo em vista uma sociedade caracterizada por mudanças constantes e fluidez organizacional;
- e) “a crescente convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado, no qual trajetórias anteriores ficam impossíveis de serem distinguidas em separado” (Ibid., p. 109). Ou seja, a microeletrônica, as telecomunicações, a optoeletrônica e os computadores são todos integrados aos sistemas de informação, existindo ainda, por exemplo, uma diferenciação entre os fabricantes de chips e os desenvolvedores de software. No entanto, essa diferenciação fica cada vez mais difícil tendo em vista a crescente integração de empresas em alianças estratégicas e projetos de cooperação. Afora isso, em termos de sistemas tecnológicos, um elemento não pode ser pensado sem o outro. Isso porque os computadores, na maioria das vezes, são determinados pela capacidade dos chips e “tanto o projeto quanto o processamento paralelo dos microcomputadores estão atrelados à arquitetura do computador” (Ibid., p. 109). Na atualidade, as telecomunicações são apenas uma forma de processamento de informação; as tecnologias de transmissão e conexão estão, ao mesmo tempo, cada vez mais diversificadas e integradas na mesma rede operada por computadores.

Com base nessas características, o autor ressalta que a organização em rede constitui uma tendência histórica na era da informação. “Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e

os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura” (Ibid., 2006, p. 565). Assim, justifica-se falar em sociedade em rede, pois embora as redes sempre tenham existido como forma de organização social, elas enfrentavam uma dificuldade que lhes é inerente: a complexidade da sua expansão. No entanto, na atualidade, com o desenvolvimento das tecnologias da informação essa limitação foi superada dando-lhes condições para sua expansão e penetrabilidade em toda a estrutura social (CASTELLS, 2006, p. 565).

Constitui tecnologia da informação “o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (software e hardware)⁴³, telecomunicações/rádiodifusão, e optoeletrônica” (Ibid., p. 67). Integra esse universo a engenharia genética “por possibilitar a decodificação, manipulação e conseqüente reprogramação dos códigos de informação da matéria viva”, mas também porque há uma convergência e interação entre a biologia, a eletrônica e a informática, em suas aplicações e materiais (Ibid.).

De uma maneira geral, a TI envolve uma série de “produtos de hardware e software capazes de coletar, armazenar, processar e acessar números e imagens, que são usados para controlar equipamentos e processos de trabalho e conectar pessoas [...]” (WALTON, 1993 apud MORAES et al, 2004, p. 28). Sobre o assunto, Moraes et al. (2004, p. 28) e Balarine (2002, p. 3) ressaltam que a tecnologia da informação corresponde a “objetos (hardware) e veículos (software) destinados a criar sistemas de informação que, por sua vez, resultam da implementação da TI através do uso de computadores e da telecomunicação”.

Neste sentido, Campos Filho afirma que:

[...] a tecnologia da informação refere-se a um conjunto de hardware e software que tem, como função, o processamento das informações, que implica coletar, transmitir, estocar, recuperar, manipular e exibir dados, tarefas que podem estar incluídas em microcomputadores, conectados a redes ou não, mainframes⁴⁴, scanners (leitoras) de códigos de barra, estações

⁴³ “**Software:** consiste na parte que ‘não se pode tocar’, ou seja, toda a parte virtual, onde estão incluídas as aplicações, os programas e o sistema operacional”. Disponível em: <<http://www.infowester.com/guiahdnic.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008). Por sistema operativo ou operacional entende-se como sendo “um programa ou um conjunto de programas cuja função é servir de interface entre um computador e o usuário. [...] Um sistema operacional pode ser visto como um programa de grande complexidade que é responsável por todo o funcionamento de uma máquina desde o software a todo o hardware instalado na máquina. Todos os processos de um computador estão por detrás de uma programação complexa que comanda todas as funções que um utilizador impõe à máquina. Existem vários sistemas operativos dentre eles, os mais utilizados no dia-a-dia em computadores domésticos são: Windows e o Linux [...]” (Ibid.). “**Hardware:** todo o equipamento, suas peças, isto é, tudo o que ‘pode ser tocado’. Equipamentos como monitor, teclado e mouse são também chamados de *periféricos*. Outros exemplos de hardware: memórias, processadores, gabinetes, discos rígidos etc.” Disponível em : <<http://www.infowester.com/guiahdnic.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

⁴⁴ É um computador de grande porte utilizado para processamento de um grande volume de informações. O termo é referente ao gabinete principal que aloja a unidade central de processamento dos primeiros computadores. Os mainframes têm a capacidade de oferecer serviços de processamento a milhares de usuários através de terminais conectados diretamente ou por meio de uma rede. São muito utilizados em

de trabalho, softwares como planilhas eletrônicas ou banco de dados, além de outros (CAMPOS FILHO, 1994 apud MORAES et al., 2004, p. 29).

Como resultado da convergência de tecnologias eletrônicas no campo da comunicação interativa tem-se a criação da Internet, “[...] talvez o mais revolucionário meio tecnológico da Era da Informação” (CASTELLS, 2006, p. 82). Nas três últimas décadas do século XX, a criação e o desenvolvimento da Internet resultaram da fusão de estratégia militar e grande cooperação tecnológica, além da motivação estabelecida pela corrida espacial depois do lançamento do satélite russo Sputnik, na década de 1950. Isso porque os centros de alta tecnologia dos Estados Unidos da América (EUA) ficaram preocupados com o lançamento do Sputnik, o que impulsionou os pesquisadores da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada (ARPA), do Departamento de Defesa daquele país a desenvolverem diversas estratégias de comunicação que não sofressem interrupções em decorrência de ataques nucleares, originando a Internet que se configura como um dos resultados mais arrojados no campo da tecnologia da informação. Baseada na tecnologia da comunicação da troca de pacotes, o sistema tornava-se independente de centros de comando e controle e, assim, a mensagem procurava suas próprias rotas ao longo da rede. Depois, com o desenvolvimento da tecnologia digital foi possível a compactação de todos os tipos de mensagens, sob a forma em que elas se apresentam, ou seja, som, imagem, textos e dados, assegurando que a existência de centros de comando não se fazia necessária. A lógica das redes do sistema de comunicação e a universalidade da linguagem digital auxiliadas por computadores ofereceram as condições tecnológicas para a comunicação global horizontal (Ibid., 2006, p. 82-83).

A ARPANET, primeira rede de computadores — denominação dada em homenagem ao seu patrocinador — começou a funcionar em 1º de setembro de 1969 e estava aberta aos centros de pesquisa que contribuíam com o Departamento de Defesa dos EUA, mas os pesquisadores começaram a usá-la para as suas próprias comunicações com outros grupos de cientistas. Mais tarde, ficou difícil separar a pesquisa direcionada para fins militares das conversas pessoais. Dessa forma, em 1983 ocorreu a divisão entre a ARPANET, direcionada para fins científicos, e a MILNET, focada nas aplicações militares. Em 1984, a *National Science Foundations* criou a rede científica CSNET e, em colaboração com a IBM, criou a BITNET, dirigida a fins não científicos. Durante a década de 1980, foi formada a rede das redes, denominada de ARPA-INTERNET, passando a chamar-se, posteriormente, de Internet, ainda mantida pelo Departamento de Defesa dos EUA e operada pela *National Science*

ambientes comerciais, grandes empresas, bancos, universidades, dentre outros, por serem capazes de realizar operações de grande velocidade e sobre um volume de dados muito grande.

Foundation. Por ter se tornado obsoleta, depois de mais de vinte anos de serviços, a ARPANET terminou suas atividades no dia 28 de fevereiro 1990, ficando em seu lugar a NSFNET que se expressava como a espinha dorsal da Internet, mas que encerrou suas atividades em abril de 1995. Na atualidade, a Internet dispõe de diversas instituições criadas no decorrer de seu desenvolvimento, as quais assumem a coordenação das configurações técnicas e a corretagem de contratos e endereços na Internet (CASTELLS, 2006, p. 83; TURATTI, 2000, p. 6).

A rede de Internet como se apresenta nos dias de hoje superou todas as expectativas que se tinha a seu respeito e está em inesgotável construção por meio do aperfeiçoamento tecnológico dos equipamentos de hardwares, dos softwares, dos protocolos de linguagens e de estruturas físicas e lógicas na área da telemática.

Assim, Schiller descreve a Internet na atualidade como sendo:

[...] uma rede é um conjunto de computadores ligados entre si a nível físico e a nível lógico. A Internet rompe com as práticas estabelecidas em ambos os níveis. A nível físico, as redes são montadas quando os computadores são ligados através de um meio de telecomunicação, como linhas telefônicas de cobre, fibras ópticas, satélites de difusão. A Internet faz um uso intensivo destas infra-estruturas físicas de telecomunicação, mas enriquece-se com equipamentos adicionais. <<Comutadores>> e <<encaminhadores>> (roteadores) codificam as mensagens em forma digital, repartem-nas em <<pacotes>> individuais de dados, juntam um endereço a cada um desses pacotes, estabelecem uma via de transmissão para cada um dos pacotes individuais, acabando por recombinar estes pacotes em mensagens completas nos pontos de destino [...]. A nível lógico, as redes de computadores, e as novas capacidades que eles trariam para o sistema de telecomunicações, são também estruturadas por software que os dota de capacidade para usos específicos, ou <<funcionalidades>>, tais como as transferências de ficheiros. [...] No mais básico dos sentidos, pode-se dizer que a Internet nasceu porque um grupo cada vez maior de computadores adquiriu capacidade para comunicar através de um conjunto de protocolos comuns, conhecidos como TCP/IP (mais tarde foram acrescentados outros protocolos-chave). Na perspectiva do utilizador final, a Internet pode parecer um sistema unificado mas, na realidade, trata-se de uma assemblagem gigantesca de redes de computadores interligadas, que por isso se chama uma rede “descentralizada” de redes (SCHILLER, 2001, p. 17).

O desenvolvimento desta lógica de comunicação através da conjugação de redes digitais fez com que novas possibilidades se abrissem para as diferentes áreas do conhecimento e suas aplicações, a exemplo das áreas de comunicação, educação, comércio e indústria. Os protocolos de linguagem, criados especificamente para esse tipo de comunicação, facilitam a utilização da Internet. O *Transmission Control Protocol / Internet Protocol* (TCI/IP), protocolo padrão de comunicação entre os computadores na década de 1980 nos EUA, mostrou que sua flexibilidade possibilitava a adoção de uma estrutura de

vários *links* entre redes de computadores, ratificando sua capacidade de adaptação a diversos sistemas de comunicação e a uma diversidade de códigos. Assim, a Internet foi se impondo como um importante instrumento para circulação de idéias, pesquisas e estudos e se estendendo aos diversos setores da sociedade.

Em 1990, um novo salto tecnológico possibilitou a difusão da Internet na sociedade em geral com a criação do *Centre Européen Pour Recherche Nucleaire* (CERN), na Europa, do aplicativo *World Wide Web* (WWW), teia mundial que organiza os sítios da Internet por informações e não por localização facilitando aos usuários as suas pesquisas. O Software do WWW foi distribuído gratuitamente pelo CERN, através da Internet, e os primeiros sítios da web foram criados em diversos pontos do planeta por grandes centros de pesquisa.

No ambiente WWW existem outras estruturas importantes para a organização da comunicação e ocupação deste espaço. “Dentre elas há os websites, espaços hipermediáticos ocupados por textos, fotos, animações gráficas, sons, vídeos que transmitem dados de diversos interesses” (TAPAJÓS, 2007, p. 84). Para cada website existe um endereço virtual denominado de Localização Uniforme de Recurso (URL — *Uniform Resource Location*), que indica onde localizar as informações. Outra forma de organização é em um Sistema de Nomes de Domínios (DNS — *Domain Name System*), o qual possibilita a associação de nomes de referência dos computadores ligados à rede com endereços no Protocolo da Internet (IP — *Internet Protocol*). Esses domínios são divididos por áreas de interesses coletivos, tais como: comerciais (.com); governamentais (.gov); provedores de serviços (.psi), além de outros, constituindo um conjunto cada vez maior desse tipo de serviço. Devido à necessidade de organizar esses espaços, algumas instituições foram criadas para funcionar como fontes de orientação e padronização para este universo. A *Internet Society*, a *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA), a *Internet Registry*, a *World Wide Web Consortium* são alguns exemplos deste tipo de organização. Diferentes organizações se estabelecem em diferentes países para ordenar as atividades da Internet e regular a relação entre os usuários e os provedores de serviços (TAPAJÓS, 2003, p. 83-84).

Em 1995, o governo brasileiro estabeleceu uma parceria entre o Ministério das Comunicações e o Ministério da Ciência e Tecnologia, que resultou na criação de um Comitê Gestor da Internet no Brasil, através da Portaria Interministerial nº 147, de 31 de maio de 1995 e alterada pelo Decreto Presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados. O Comitê tem em sua composição representantes de instâncias que ocupam e utilizam a Internet, sendo eles membros do

governo, do setor empresarial, do terceiro setor e da comunidade acadêmica. O referido comitê tem por função assegurar a “[...] qualidade e eficiência dos serviços ofertados, justa e livre competição entre provedores, e manutenção de padrões de conduta de usuários e provedores, [...]” além de coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no Brasil. (Disponível em: <<http://www.cg.org.br>>. Acesso em: 6 ago. 2008).

De acordo com Tapajós (2003, p. 82), a Internet não é administrada por uma corporação ou uma central de computadores, o que é surpreendente tendo em vista que uma organização de tal abrangência e porte possa sobreviver sem um controle complexo e sem uma forte base financeira para sustentá-la. Mas, como afirma, “[...] no lugar de uma administração centralizada deste porte, é justamente a reunião de milhares de redes e organizações individuais a responsável pelo desenvolvimento da Internet como a conhecemos hoje” (Ibid., p. 82). A autora considera que talvez esta consista na melhor forma de compreender a Internet, ou seja, não como uma rede de equipamentos, de computadores, mas sim como uma comunidade de redes, cada uma administrada e paga pela organização a que serve. Elas podem ser organizações governamentais, empresas privadas, universidades ou redes locais, contribuindo para a compreensão muito comum da Internet como sendo a rede de redes.

A Internet é, sem dúvida, um dos resultados mais arrojados no campo da tecnologia da informação, é um instrumento valioso para a comunicação em tempo real entre as pessoas pertencentes aos mais longínquos lugares do planeta, para a realização de transações comerciais e financeiras, para partilhar informação, realizar pesquisa nos mais variados assuntos através dos diversos sites, dos sistemas de informação de entidades governamentais e entidades privadas, centros de pesquisas, universidades, dentre outros.

Nos **sistemas de informação**, as tecnologias da informação são essenciais na sua criação. Entendidos como o resultado da implementação da TIC, os sistemas de informação são responsáveis pelo armazenamento, organização e disponibilização de informações e vêm sendo utilizados cada vez mais pelas organizações públicas, organizações privadas, universidades, grupos de trabalho e de pesquisas, na gestão das políticas públicas, dentre outros, estando na maioria das vezes, disponibilizados na Internet.

Siqueira (2005, p. 3) define sistema de informação como sendo,

um conjunto de elementos interdependentes e interagentes que formam um todo organizado e tem por finalidade transformar entradas em saídas. [...] Entradas são todos os elementos captados pelo sistema de ambiente e aproveitados no processo de geração de saídas. [...] as saídas são todos os itens de entrada modificados pelo sistema e seus processos.

No sistema de informação, as entradas ou inputs são considerados todos os elementos que o sistema deve receber para serem processados e transformados em saídas ou produtos. As saídas ou *outputs*, pode-se dizer, são os resultados produzidos pelo sistema, em geral diretamente relacionados aos objetivos ou razões que justificaram o seu desenvolvimento ou a sua implantação. Caso isso ocorra, o sistema está alcançando a sua finalidade.

O autor classifica os sistemas de informação em:

- a) **sistema de informação pessoal** — usado para facilitar o trabalho pessoal em um computador integrante de uma rede de computadores ou mesmo de um computador isolado mas integrado para efetuar compartilhamento de dados. Esse tipo de sistema é utilizado para apoiar as análises, comunicações, tomadas de decisões, o registro e o monitoramento das atividades;
- b) **sistema de informação departamental** — os membros de um departamento interagem uns com os outros, podendo tal interação ocorrer no próprio local de trabalho ou de forma virtual, através da Internet, da telefonia ou da vídeo-conferência, assim os sistemas e suas aplicações subsidiam as análises, o controle e o monitoramento da rotina;
- c) **sistema de informação organizacional** — direcionado para processos do negócio, as redes de negócios, ou a própria redefinição do escopo do negócio;
- d) **sistema de informação interorganizacional** — tem por propósito a troca eletrônica de dados definindo padrões e protocolos de dados para comunicação, sistemas de acesso interorganizacionais que possibilitam às empresas compartilharem os sistemas uma das outras;
- e) **sistemas integrados interorganizacionais** — que são sistemas de informação desenvolvidos de forma compartilhada entre as empresas;
- f) **sistemas de informação global** — são sistemas que apóiam as coordenações e parcerias através de redes de organizações distribuídas em diversos lugares do mundo, têm por base o processamento de informações e envolvem empresas multinacionais (SIQUEIRA, 2005, p. 6-7).

Quanto ao agrupamento dos sistemas de informação, o mesmo é caracterizado de acordo com o tipo de informação que processa:

- a) **sistemas de informações estratégicas** — na literatura também conhecidos por Sistemas de Informações Executivas, focalizam informações estratégicas referentes à própria organização e a outras, além de subsidiar a análise de cenários, quadros e de tendências de mercado disponibilizando indicadores internos e externos. Esse tipo de

sistema produz informações para decisões centralizadas, é originado no planejamento de longo prazo e tem a finalidade de orientar e acompanhar a tomada de decisão da alta gerência das organizações;

- b) **sistema de informações táticas** — a principal finalidade é disponibilizar informações detalhadas e resumidas aos diversos níveis de gerência, por isso são denominados também de sistemas de informações gerenciais. Os relatórios apresentam dados resumidos, com diversos níveis de detalhes, periodicidades e com análises estatísticas. Esse tipo de sistema limita-se às operações de consulta, pois não faz atualização de informações contidas nos bancos de dados;
- c) **sistema de informações operacionais** — tem por propósito atender o nível operacional da organização, sua principal função é executar e cumprir as ações definidas pelos níveis táticos e estratégicos. São sistemas que alimentam os bancos de dados da organização, atualizando as informações a partir de suas operações (SIQUEIRA, 2005, p. 7-8).

No processo de implantação de um sistema de informação um dos desafios é desenvolvê-lo de modo que possa efetivamente contribuir para o alcance dos objetivos das instituições. Dessa forma, Siqueira (Ibid., p. 9-10) define algumas características genéricas que devem abranger a maioria dos sistemas de informação:

- a) **utilidade** — antes de qualquer coisa, um sistema de informação deve ser útil para o alcance de algum objetivo. Do contrário, nenhum outro aspecto deve ser considerado e a sua implantação cancelada, pois o sistema de informação deve ser um instrumento que subsidie ou potencialize as atividades desenvolvidas;
- b) **funcionalidade** — todo sistema deve atender aos objetivos que justificaram a sua implantação, gerar os resultados corretos, interagir corretamente e de forma segura com outros sistemas correlatos;
- c) **confiabilidade** — o sistema não deve apresentar falhas constantemente e quando essas ocorrerem deve reagir de forma mais clara possível ao usuário e sem perda de informação;
- d) **usabilidade** — o sistema deve ser de fácil aprendizado e manuseio. Seus conceitos devem ser de simples compreensão, além de levar em consideração as características motoras de quem o vai operar;
- e) **eficiência** — os benefícios econômicos devem ser viáveis;
- f) **manutenibilidade** — o sistema deve ser de fácil análise para que se possa identificar e remover as possíveis falhas;

g) **portabilidade** — o sistema deve ser de fácil adaptação aos diversos ambientes e plataformas.

Os avanços das tecnologias da informação e comunicação nas últimas décadas do século XX vêm provocando mudanças em todas as áreas do conhecimento humano e na sociabilidade. A transmissão em tempo real dos acontecimentos ocorridos no mundo, as teleconferências facilitando a troca de informações e o aperfeiçoamento profissional à distância, as redes conectando pessoas e grupos de trabalho de diversas temáticas, as empresas estabelecendo transações comerciais e gerenciando pessoas, dentre outras atividades, apontam para os impactos provocados por tais tecnologias na sociedade contemporânea. E, na medida em que se desenvolvem, novas exigências ou responsabilidades são colocadas, seja no campo pessoal, pois o indivíduo tem possibilidade de gerar, armazenar e disseminar suas informações e ter acesso às informações de terceiros; seja no campo profissional, tendo em vista a necessidade de se acompanhar a evolução das tecnologias, sua utilização para economia de tempo, de recursos e também para a geração de novas informações.

A informação assume significados diferentes para os diversos sujeitos. **No âmbito do mercado**, o acesso à informação possibilita a descoberta de novos consumidores ou público alvo e a realização do monitoramento do ambiente externo com a finalidade de identificar as “ameaças” ou novos mercados, o que justifica, muitas vezes, os altos investimentos das grandes corporações em sistemas de informação, os quais objetivam “interagir de forma mais rápida e dinâmica em áreas de produção, distribuição e comercialização de produtos estrategicamente espalhadas pelo planeta” (FERREIRA, 2003, p. 36).

Para a **sociedade civil**, o acesso à informação possibilita o desenvolvimento criativo e intelectual dos indivíduos, o entretenimento, o conhecimento das ações e decisões políticas tomadas na esfera do Estado. Podemos afirmar que, de um modo geral viabiliza o exercício da cidadania a partir do conhecimento de seus direitos e deveres (Ibid., p. 37).

No âmbito do Estado, o acesso à informação tem por finalidade compreender a realidade social e intervir através da utilização desse recurso pelas instituições executivas, judiciárias e legislativas. De forma específica, a informação subsidia a elaboração de políticas públicas.

A informação e o conhecimento podem ser concebidos como recursos importantes tanto no campo empresarial, para identificar novos públicos e mercados, quanto para o campo das políticas públicas, no sentido de se proceder à análise da realidade social visando implementar ações e programas sociais e realizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. Além de possibilitar o exercício da cidadania com o acesso do cidadão às

informações acerca das realizações das políticas públicas.

Assim, no âmbito das instituições, sejam elas públicas ou privadas, o que se percebe é que grande parte das informações e do conhecimento já existe no interior das próprias instituições, no entanto, na maioria das vezes não está acessível, se fazendo imprescindível a definição de meios e ferramentas para que essas informações possam ser socializadas com os diversos sujeitos pertencentes àquelas instituições e, também, com a sociedade.

No campo das políticas públicas, especificamente na política de assistência social, desde a realização da I CNAS, em 1995, já se tem deliberado sobre a implantação de um sistema oficial de informação para a referida política, conforme o Relatório Final (1995, p. 13) o qual propõe que “seja criado, em nível nacional, o SIAS-Sistema de Informações da Assistência Social”. Mas, só em 2004, com a nova política nacional de assistência social, tal deliberação assume caráter de ação estratégica para a implementação do SUAS e consolidação dessa política (PNAS, 2004, p. 48). “Trata-se, pois de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva e envolver esforços dos três entes da federação” (Ibid.).

A informação atualizada é uma ferramenta essencial para a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente em áreas em que a prestação de serviços é descentralizada, como é o caso da assistência social. É necessário conhecer a real capacidade instalada e a efetiva oferta de serviços por parte de estados, municípios e organizações não-governamentais, a fim de identificar necessidades, planejar investimentos, avaliar o desempenho das estruturas estabelecidas e regular os serviços prestados (IBGE, 2006, p. 14).

A gestão da informação é considerada, conforme a PNAS (2004), como uma das bases de organização do SUAS, juntamente com a matricialidade sócio-familiar, a descentralização político-administrativa e territorialização, as novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, o financiamento, o controle social, a participação popular e a política de recursos humanos. Na NOB/SUAS 2005, a gestão da informação tem como ferramenta para sua operacionalização a Rede SUAS, sistema de informação do SUAS. Este se caracteriza como um instrumento de gestão e, portanto, suporte para as atividades de planejamento técnico e financeiro, coordenação, articulação, acompanhamento, avaliação e monitoramento dos programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social.

3.2 O sistema de informação na gestão da política de assistência social

Na atualidade, os sistemas de informação, resultado da implementação da tecnologia da informação, são instrumentos e, ou, ferramentas indispensáveis à gestão social, entendida como sendo “a gestão das ações sociais públicas ou, melhor dizendo, é a gestão das demandas

e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas” (CARVALHO, 1999, p. 19). Portanto, a gestão social significa uma intervenção que visa uma mudança planejada nas condições de vida da população através do atendimento de suas necessidades.

Na assistência social, conforme já referido no segundo capítulo, a gestão da política de assistência social segue as seguintes diretrizes:

I — descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como, a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de Governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;

II — participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III — primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;

IV — Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS, 2004, p. 26 -27).

É com base nas diretrizes e nos objetivos da política de assistência social de prover serviços, programas, projetos e benefícios visando ao enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social que o gestor público da assistência social desenvolve a sua função. Dentre suas atividades, estão contempladas a coordenação, o planejamento e a formulação da política no âmbito de sua responsabilidade, a articulação com os diversos órgãos públicos e as entidades da sociedade civil, o acompanhamento, a avaliação e o controle das realizações da política.

Ratificando essas funções inerentes ao gestor público da política de assistência social, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)⁴⁵, quinta edição⁴⁶, realizada em 2005, pelo IBGE, nos 5.564 (cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro) municípios refere que:

Gestão é uma competência exclusiva do poder público que implica no exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. Executar a política de assistência social é a principal competência do gestor municipal da área. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a esta esfera de gestão como a formulação da Política Municipal de Assistência Social, o cofinanciamento da política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção

⁴⁵ A MUNIC 2005 investigou os 5.564 municípios brasileiros criados até 31 de dezembro de 2005.

⁴⁶ As outras edições da MUNIC foram realizadas nos anos de 1999, 2001, 2002 e 2004; todas contemplam a totalidade dos municípios do País. No entanto, só na edição de 2004 que se têm coletadas, pela primeira vez, informações sobre a assistência social (IBGE, 2006, p. 15).

social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local, dentre outras (IBGE, 2006, p. 20).

No desempenho das atividades inerentes à sua função, o gestor público da assistência social dispõe de **instrumentos legais e técnicos**, quais sejam: PNAS, NOB/SUAS, o orçamento (PPA, LDO, LOA), as normas operacionais e técnicas estabelecidas para implantação e implementação do SUAS, as legislações referente à pessoa com deficiência, à criança e ao adolescente (ECA), ao idoso (Estatuto do Idoso), o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), relatório de gestão, bancos de dados do Cadastro Único, do BPC, dos órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, PNUD, IPEA), plano de monitoramento e avaliação, e os sistemas de informação de âmbitos nacional, estadual e municipal, dentre outros.

No que se refere especificamente ao sistema de informação na assistência social, interesse específico desta tese, conforme a PNAS (2004) a sua implantação é considerada ação estratégica da gestão da política por possibilitar o conhecimento e o acompanhamento dos programas, projetos, serviços e benefícios, destacando-se, dessa forma, como um elemento essencial ao SUAS, por imprimir um novo modo de tratar os dados e as informações referentes à política. O documento ressalta que a informação, o monitoramento e a avaliação devem ser práticas sistemáticas e comprometidas com as repercussões da assistência social no país. Assim, o desenvolvimento de ferramentas informacionais para a assistência social, associadas à ação dos sujeitos envolvidos com a gestão e execução da política, deve garantir:

- a) a preocupação com o processo de democratização da política e o controle social da administração pública, o que será possível através da socialização das informações acerca das necessidades e demandas dos beneficiários e das ações executadas para o atendimento da população;
- b) que a informação pública se transforme em informação social válida e útil de maneira a incidir sobre a visibilidade social, a eficácia e, conseqüentemente, na otimização político-operacional;
- c) a construção de um sistema de informação que integre ações de capacitação e de modernas metodologias de gestão e tomada de decisão, de maneira a subsidiar tanto a gestão quanto a operacionalização das políticas de assistência em todas as instâncias de governo e no âmbito da sociedade civil;
- d) a maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações da assistência social;
- e) o desenvolvimento de avaliação e monitoramento de forma sistemática, visando o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho no âmbito da política, da gestão e do controle social;

- f) a construção de indicadores de impacto e resultado da ação da política e das condições de vida dos usuários (PNAS, 2004, p. 49-50).

Para além da mensuração da eficiência e da eficácia da política, a informação, base fundamental para implantação do sistema de informação, possibilita o conhecimento da política aos diversos sujeitos envolvidos com a assistência social e a sociedade, favorecendo o acompanhamento e o controle social. Portanto, possibilitar o exercício ao direito à informação e à participação na política é inerente a um tipo de gestão que tem como um dos seus propósitos a participação da sociedade na formulação, implementação e execução das políticas sociais.

Assim, a tecnologia da informação na gestão da política de assistência social se configurou numa realidade recentemente, pois só em 2006 tem-se implantado a Rede SUAS, resultado das deliberações da IV CNAS, em dezembro de 2003.

3.2.1 Marcos precedentes à implantação do Sistema Rede SUAS

É importante destacar que o processo de implantação da Rede SUAS é marcado por acontecimentos que antecedem a sua implantação, ou seja, a montagem de um sistema específico para atender às necessidades da política de assistência social. Os órgãos anteriores ao MDS desenvolveram a área gerencial da área social com os recursos tecnológicos da infraestrutura da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)⁴⁷ e através dos contratos de terceirização. No entanto, isso não era suficiente para montar um sistema de informação que possibilitasse de alguma forma influenciar em âmbito nacional a operação da política de assistência social (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 58). Assim, com a instituição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fomes (MDS),⁴⁸

[...] esse processo ganhou destaque com a elaboração e a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), em 2005. Esse marco legal de gestão tornou imprescindível o desenvolvimento de um aparato tecnológico, de expressivo porte, para atender os novos requisitos definidos para a gestão da política de assistência social (Ibid., p. 58).

⁴⁷ Denominação adotada, a partir de 2001, para a então existente Empresa de Processamento de Dados.

⁴⁸ Criado em 23 de janeiro de 2004, através de Medida Provisória (MP) nº 163, absorveu as competências do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério de Assistência Social (MAS) e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 63).

A trajetória de implantação do sistema Rede SUAS mostra que, até 2002, o órgão responsável pela assistência social era a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), a qual era ligada à estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). A DATAPREV era a empresa prestadora de serviços na área de tecnologia da informação vinculada à MPAS. Assim, em 2001, a DATAPREV tinha por missão atender às necessidades da Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) e do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Inicialmente, foi implantado o sistema de processamento de dados denominado SIAFAS V2. Nesse sistema, apenas alguns servidores do Fundo Nacional de Assistência Social tinham acesso e o mesmo significou a primeira experiência de automatização de processos. No entanto, o SIAFAS V2 apresentava algumas dificuldades que assim o caracterizavam:

indisponibilização automática das informações aos estados e municípios (o acesso ao sistema era restrito aos servidores do Fundo Nacional de Assistência Social);

lentidão na alimentação e no processamento dos dados (entrada de dados realizada pela equipe do Fundo Nacional de Assistência Social, com digitação de grande massa de dados e possibilidade alta de ocorrência de erros);

tempo de resposta elevado (identificação de problemas constantes com o link de comunicação estabelecido entre a SEAS/MPAS e a DATAPREV);

restrição de acessos e consultas à base de dados no nível central da gestão (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 58).

A SEAS/MPAS, na perspectiva de aprimorar o uso da tecnologia da informação na gestão da assistência social, nessa mesma época (2001), contratou uma empresa terceirizada para desenvolver e implantar um projeto denominado **Rede Articulada de Informação para a Gestão de Assistência Social** e como primeiro produto desse contrato foi entregue, no final do ano, a “base conceitual e tecnológica da Rede por intermédio de especificações dos componentes imprescindíveis para apoiar a gestão do Sistema Nacional de Assistência Social” (Ibid., p. 58). No ano seguinte, abril de 2002, o segundo produto tinha por propósito produzir e implementar “todos os sistemas necessários à gestão da assistência social, além da integração de toda estrutura tecnológica ao repositório de informações e conteúdo de interesse de todos os níveis de governo e sociedade civil, que seriam disponibilizados ao Portal da Assistência Social, um endereço único na internet” (Ibid., p. 58).

O projeto Rede Articulada de Informação para a Gestão de Assistência Social foi elaborado por fases sendo que cada uma delas tinha uma série de produtos que deveriam ser desenvolvidos e implantados pela empresa terceirizada.

Fase I — Serviços de Ação Continuada — SAC:

Compreendia a execução de todas as atividades necessárias para disponibilizar o conjunto de funcionalidades da Rede, formado pelos diversos componentes de software que por sua vez permitiriam o apoio à execução de todas as atividades relacionadas aos Serviços de Ação Continuada, PETI e Agente Jovem nos níveis de planejamento, controle, operacional e avaliação.

Fase II — Projetos Pontuais:

Realização de todas as atividades necessárias para disponibilizar o conjunto de funcionalidades da Rede formado pelos diversos componentes de software que permitiriam o apoio à execução de todas as atividades relacionadas aos projetos, inclusive de geração de renda, nos níveis de planejamento, controle, operacional e avaliação.

Fase III — Benefício de Prestação Continuada:

Execução de todas as atividades necessárias para disponibilizar o conjunto de funcionalidades da Rede, formado pelos diversos componentes do software que permitiriam o apoio à execução de todas as atividades relacionadas a apoiar a gestão do Benefício de Prestação Continuada, inclusive seus processos de revisão da concessão em todos os níveis: planejamento, controle, operacional, e avaliação.

Fase IV — Demais Programas:

Execução de todas as atividades necessárias para disponibilizar o conjunto de funcionalidades da Rede, formado pelos diversos componentes de software que permitiriam o apoio à execução de todas as atividades relacionadas aos Programas, Projetos, Serviços e Benefícios que não foram contemplados nas fases anteriores em todos os níveis: planejamento, controle, operacional, e avaliação.

Fase V — Funcionalidade do Portal:

Compreenderia a implementação de todas as funcionalidades que permitiriam a criação de um “ambiente” de trabalho capaz de integrar os diversos atores através do acesso aos sistemas desenvolvidos, informações direcionadas à cada um dos grupos de atores, bem como mecanismo de comunicação entre eles” (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 59-60).

No entanto, o projeto não foi concluído em conformidade com o planejado inicialmente, obedecendo as especificações previstas para o sistema. Como resultado desse processo, o Ministério de Assistência Social (MAS), responsável pela política de assistência social a partir de 2003, dispunha naquela época do aplicativo SIAFASweb.

Com a criação do MDS, que absorveu as competências dos Ministérios Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, de Assistência Social e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, houve um aumento do volume de dados e informações, exigindo o uso de tecnologia da informação para subsidiar as ações operadas pelos diversos setores do órgão. Arelada a esse fato, em setembro de 2004, é aprovada a Política Nacional de

Assistência Social na qual são determinados os objetivos relacionados à gestão da informação, ao monitoramento e avaliação das ações “como” um dos pilares da nova estrutura projetada para esta área” (COELHO e LIMA, 2007, p. 63):

O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política. Desenhados de forma a fortalecer a democratização da informação na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que 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 para tal política (PNAS, 2004, p. 48).

Dessa forma, Coelho Júnior e Lima (2007, p. 64) afirmam que:

Nesse cenário, fica claro que um dos alicerces para o novo projeto — garantido a partir da pactuação e aprovação da PNAS — é o reconhecimento que a busca da formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e de comunicação que garantam o acesso à informação. Com isso, aprofunda-se o campo das relações democráticas entre o governo e a sociedade e, ao mesmo tempo, propondo inovações nas estruturas de gestão, articulação e pactuação, influenciando positivamente nas responsabilidades e co-responsabilidades na implementação do direito à assistência social.

A partir dessa compreensão, no ano de 2004, na perspectiva de reverter a situação em que se encontrava o projeto de Rede Articulada de Informação para a Gestão de Assistência Social e a delimitação do suporte tecnológico para a área se fundamentaram na idéia de que “a gestão da informação é uma estratégia central para a ação decisória no contexto das políticas governamentais, tanto no que se refere à gestão, como no controle social da Política Nacional de Assistência Social” (Ibid., p. 64).

Assim, a necessidade e a importância de um sistema de informação para a assistência social se expressam como fundamentais e não se reduzem “à informatização e/ou instalação de aplicativos e ferramentas computacionais no setor, mas como uma nova cultura a ser empregada na gestão (administrativa e financeira) e no controle social” [...] (Ibid., p. 64).

Os autores explicitam que, com a aprovação da PNAS, novas demandas tecnológicas surgiram com o objetivo de dar suporte ao SUAS, no entanto o aplicativo SIAFASweb existente no MDS não conseguia atender tais demandas, o que impulsionou o MDS através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Coordenação Geral de Informática (CGI), a elaborar um projeto denominado **SIAFAS emergencial, cujo objetivo era garantir**

o funcionamento pretendido do SIAFASweb, além de subsidiar o SUAS. O projeto SIAFAS emergencial foi concluído em novembro de 2004 e, como medida para eliminar problemas que pudessem ocorrer em decorrência da incorreta alimentação de dados, a equipe técnica da CGI foi capacitada no que se refere às rotinas e procedimentos utilizados para a construção do sistema. O SNAS realizou várias alterações no projeto, tendo em vista a necessidade de se aprimorar o processo de gestão e de suprir as lacunas nesta área, alterações essas que fizeram surgir novas e crescentes necessidades de implementações e manutenções no SIAFASweb (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 64-67).

Com base nesse quadro se decidiu pelo **desenvolvimento de um novo projeto denominado SUASweb em substituição ao aplicativo SIAFASweb.**

O SUASweb viria a ser desenvolvido com o principal objetivo de possibilitar o agrupamento das modalidades de intervenção financiadas pelo Governo Federal em níveis de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade) e permitir o acesso de todos os municípios às informações gerenciais, via Internet, para utilização de cadastros de planos e rede executora a partir do ano de 2005, operação até então restrita aos Estados e ao Distrito Federal [...] (Ibid., p. 67).

De acordo com os autores, para além do objetivo geral do projeto SUASweb, havia outras finalidades igualmente importantes que justificavam a sua realização e que expressam o marco de origem do que vem a ser, na atualidade, o SUASweb e o que de fato esse ambiente de funcionalidade gerencial representa:

a imediata adequação às novas regras de negócio, a fim de permitir a gestão operacional e financeira do SUAS a partir dos eixos de proteção estabelecidos na PNAS/2004 traduzidos em serviços financiados pelo Governo Federal;

A intervenção completa e manuseio pelos próprios municípios, com cofinanciamento federal, ao seu Plano de Ação via Internet, bem como o preenchimento dos dados relativos à rede executora para o ano de 2004 e 2005;

A implantação de novo fluxo de trabalho para a integração entre os entes da federação e gestão colegiada, conforme a PNAS/2004;

A estruturação de uma base de dados corporativa para o desenvolvimento do SUAS e para a operacionalização da política de assistência social em todo território nacional. Essa estrutura tinha como meta dar suporte para o financiamento — por meio de transferência fundo a fundo, de forma regular e automática — e para a consistência cadastral da rede de entidades governamentais e não-governamentais que executavam os serviços socioassistenciais (Ibid., p. 68).

O projeto SUASweb enfrentou alguns desafios, dentre eles destaca-se o tempo reduzido para sua elaboração e a definição da logística referente ao suporte necessário para a

utilização do sistema, bem como, para fazer chegar as senhas de acesso aos 4.800 (quatro mil e oitocentos) órgãos gestores municipais. Neste sentido, foram desenvolvidas estratégias concomitantes para atender a essa demanda. Definiu-se por utilizar a central de atendimento do Fome Zero⁴⁹ (0800) e, pela criação de uma equipe mista composta por técnicos da FNAS, SNAS e da CGI para atender e apoiar os estados e municípios na solução de problemas. Além dessas providências, foi elaborada uma proposta de capacitação, produção de manuais e treinamento presencial com todas as equipes das centrais de atendimento. Além disso, se fez necessário implantar o fluxo de validação dos planos municipais pelos seus respectivos estados, o que exigiu a realização de uma total reformulação do sistema SIAFASweb.

Neste sentido, o SUASweb 1.0 se configura como:

[...] o marco da reestruturação total dos sistemas (fluxos e processos) que dão sustentação à gestão da política de assistência social no âmbito do MDS. O projeto foi concluído no prazo previsto (dezembro de 2004) e entrou em completa operação em janeiro de 2005, tendo significado a procedência originária da Rede SUAS (COELHO JÚNIOR e LIMA, 2007, p. 68-69).

De acordo com o documento da NOB/SUAS (2005), como já afirmado anteriormente, a gestão da informação é considerada como um dos eixos organizadores do SUAS, de maneira que as atividades relacionadas ao setor de tecnologia da informação passaram a ter relevância para a melhoria das condições de gestão da assistência social e no processo de consolidação desta política.

Como afirmam Coelho Júnior e Lima (2007, p. 69):

As atividades relacionadas à Tecnologia da Informação (TI) configuram hoje fatores decisivos por meio da qual a administração da informação e da informática pode e deve contribuir com as organizações, tendo como meta agilizar os processos e acompanhar suas ações. Assim, a composição da aplicação da TI com o mandato de política pública da assistência social, desenvolvida na forma do SUAS, materializa uma circunstância inaugural na história de gestão dessa política pública no Brasil, tanto em nível governamental, como no da sociedade civil (que engloba ONG's, fóruns de discussão, conselhos e câmaras de pactuação que realizam, com sua atuação, a apolítica de assistência social).

Após o funcionamento do SUASweb, outras providências foram tomadas com a

⁴⁹ “Programa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Fome Zero (2003), vinculado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Contra a Fome (MESA), se expressou como uma das ações da Política Integrada de Segurança Alimentar e Combate à Fome, principal estratégia para atender o direito humano à alimentação. Constituído por um conjunto de ações que seriam aplicadas gradativamente, ao longo dos quatro anos do governo, com o objetivo de promover a segurança alimentar de todos os brasileiros. No entanto, o governo federal no dia 20/10/2003 lançou o Bolsa Família, resultado da unificação dos principais programas de transferência monetária: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação (Fome Zero) e o Auxílio Gás, com o objetivo de impulsionar melhor o desempenho e o alcance dos programas de enfrentamento à pobreza” (MESA, 2003).

finalidade de dar ordenamento às várias ações nas áreas de Tecnologia e Informação no âmbito das secretarias do MDS. Assim, em junho de 2005, foi criado um Grupo de Trabalho (GT), proposto pela Secretaria Executiva do MDS, com representantes de todas as Secretarias e setores estratégicos do Ministério e sob a coordenação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), para organizar o setor de TI do MDS. O GT se desenvolveu na “perspectiva de analisar a situação vivenciada, apontar soluções imediatas e planejar ações estruturantes que permitisse dar sustentabilidade e qualidade aos processos organizacionais intensamente apoiados em Tecnologia da Informação e Comunicação” (RODRIGUES e LOPES, 2007, p. 23). Tal medida tinha por finalidade evitar decisões precipitadas na área de TI, definir atribuições e responsabilidade consensuadas com todos os representantes (Ibid.).

O GT realizou um diagnóstico inicial onde apresentava as seguintes constatações:

necessidade de esclarecimento quanto às atribuições das diversas unidades envolvidas com Tecnologia, Informação e Comunicação no MDS;

ausência de padronização das estruturas de dados limita o intercâmbio de dados e informações entre as Secretarias e entre essas e as assessorias;

ausência de um fluxo de dados e informações sistematizados, bem como uma definição clara de quem detém autoridade sobre os dados específicos;

baixa capacidade institucional de atendimento às demandas por sistemas, equipamentos e processos automatizados;

inexistência de mapeamento das fontes de dados e indefinições quanto aos pontos focais nas Secretarias, levavam a um constante retrabalho na busca pela informação;

necessidade de urgente incremento da infra-estrutura de TI, tanto aquela gerenciada pelo MDS como a gerenciada por parceiros de forma a atender requisitos mínimos de disponibilidade, confiabilidade e eficiência exigindo uma maior supervisão por parte do MDS;

ausência de parâmetros de qualidade de serviço em contratos de prestação de serviço de TI;

desarticulação entre os vários setores produtores ou consumidores de informações, tendo como consequência mais imediata a fragmentação dos dados em repositórios isolados e nenhum compartilhamento (Ibid.; p. 23- 24).

Com base no diagnóstico realizado foram levantadas algumas questões fundamentais que precisavam de enfrentamento, dentre elas a criação de uma Política de Tecnologia da Informação. Assim, as discussões e reflexões do GT convergiram na indicação das seguintes diretrizes:

a) Da alteração do Grupo de Trabalho

- Necessidade de formalização do Grupo de Trabalho, tornando-o permanente na forma de um Comitê Gestor de Tecnologia e Informação (CGTI).

b) Da elaboração de Política de Informação

- Necessidade de formulação de um conjunto de diretrizes que pudessem guiar o equacionamento das questões em Tecnologia e Informação na forma de um documento oficial. O acompanhamento do cumprimento das regras estaria a cargo do Comitê, criado e baseado em regimento interno apropriado para a sua função.

c) Da definição de ferramenta para disponibilização de informações estratégicas

- Aprimoramento de uma ferramenta capaz de gerar uma matriz dinâmica contendo todas as informações dos programas, projetos e ações sociais do MDS. Essa ferramenta foi denominada de Matriz de Informações Sociais (MIS).

d) Do estabelecimento de fluxo de informações e dados

- Racionalização do fluxo de dados (entrada) e de informações (saída) para o bom funcionamento do MIS;
- Utilização da ferramenta MIS como ferramenta de visualização de informações corporativas consolidadas;
- Definição de cargos/pessoas que deverão ter autoridade e responsabilidade sobre os dados enviados e divulgação e disseminação das informações disponibilizadas.

e) Das questões inerentes à Tecnologia da Informação (TI) x Gestão da Informação

- Necessidade de tratar as questões de Gestão da Informação e da Tecnologia da Informação de forma conjunta e articulada;
- Constituição de subgrupos para aprofundar os temas específicos ou muito técnicos relativos a essas duas áreas;
- Definição clara das atribuições dos setores que lidam diretamente com Tecnologia e Informação, de modo a definir os papéis daqueles responsáveis regimentalmente por esses dois temas.

f) Da Infra-estrutura de TI do MDS

- Redimensionamento da infra-estrutura da rede de comunicação do MDS. Neste caso, de forma urgente deveria ser apresentada uma proposta de um projeto para atualização do parque tecnológico do Ministério;
- Superação das dificuldades de comunicação com a disponibilização de novos meios (Intranet, Internet), focando na melhoria do atendimento do cidadão (RODRIGUES e LOPES, 2007, p. 24-25).

A partir dessas diretrizes e com a transformação do GT para Comitê Gestor de Tecnologia e Informação (CGTI)⁵⁰ se decidiu por uma estrutura de governança de TI que discutisse e atendesse às necessidades de todos os envolvidos com TI do MDS, pois os vários tópicos relacionados exigiam um consenso para a tomada de decisão. Dessa forma, a continuidade do trabalho se concretizou em reuniões de planejamento, ficando com o CGTI a

⁵⁰ Criado pela Portaria nº 556, de 14 de novembro de 2005.

responsabilidade de discutir e elaborar a Política de Tecnologia e Informação de modo a orientar as ações do MDS na perspectiva de integrar os sistemas e os procedimentos para apoiar as políticas sociais (RODRIGUES e LOPES, 2007, p. 26).

A Política de Tecnologia da Informação veio dar ordenamento a esse tema, e a essa área, por meio das regras de governança contidas nesse documento de enorme valor organizacional e o Comitê Gestor, para ser o guardião, por assim dizer, dessa política integrada (Ibid., p. 26).

Neste sentido, a Política de Tecnologia e Informação⁵¹ se expressa como um instrumento administrativo de grande importância para “se regular e dar entendimento às relações entre as diversas unidades que utilizam Tecnologia e dependem de informações operacionais, gerenciais e estratégicas para a boa execução de seus trabalhos” (Ibid., p. 27).

A mesma é composta por 11 (onze) capítulos referentes aos conceitos, aos objetivos, aos pressupostos, às diretrizes gerais, à publicização da informação, às relações do MDS vinculadas à política, aos fluxos de dados e documentos, aos sistemas de informação, aos instrumentos de gestão da tecnologia da informação, às atribuições das unidades organizacionais e aos núcleos de tecnologia da informação, além das disposições gerais.

No que se refere aos Conceitos, o Capítulo I no Artigo 1º da referida política define o que vem a ser a Política de Tecnologia da Informação:

Art. 1º Entende-se por Política de Tecnologia e Informação o conjunto de fundamentos, princípios e regras formalmente declarados a respeito do que é desejável e realizável em termos de coleta, transferência, processamento, acesso e produção da informação, considerando-se o uso de recursos tecnológicos necessários ao atendimento das necessidades organizacionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS (Ibid., 2007, p. 27).

Afora a definição de Política de Tecnologia e Informação, o Parágrafo Único, os incisos e o art. 2º do referido capítulo estabelecem o que a Política de Tecnologia e Informação deverá: permitir o direcionamento das ações e processos decisórios de modo a alinhar de forma efetiva a informação e o conhecimento com a missão do MDS; traduzir soluções para as questões relativas à tecnologia e informação no âmbito do MDS; expressar um conjunto de diretrizes que orientem soluções efetivas com o uso da tecnologia da informação; e outras referentes a um modelo de atuação que possibilite abrir caminhos para o

⁵¹ Os setores representados no CGTI e que participaram da elaboração da Política de Tecnologia da Informação foram os seguintes: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP); Gabinete do Ministro; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC); Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA); Assessoria de Comunicação (ASCOM). (RODRIGUES e LOPES, 2007, p. 27).

alcance de melhorias contínuas; orientar sobre questões emergenciais e estruturantes em termos de informação e tecnologia; seguir os princípios básicos para a transparência no serviço público. Define também o que as questões relativas à tecnologia e à informação deverão ser tratadas pelo CGTI, que tem competências consultivas e deliberativas.

Com relação ao Capítulo II, que trata dos objetivos da Política de Tecnologia e Informação, tem-se estabelecido:

Art. 3º São objetivos desta Política:

- I — definir normas que orientam o tratamento da informação em suas várias formas, conteúdo, temporalidade, frequência de atualização e demais critérios considerados essenciais a esse mister;
- II — possibilitar os meios de informação que ajudem a justificar o trabalho do MDS junto à sociedade brasileira;
- III — contribuir para divulgar aos cidadãos as ações do MDS em todos os contextos em que as políticas sociais se inserem, aumentando assim as probabilidades do seu trabalho resultar em mudanças reais para a população;
- IV — contribuir na formulação e revisão de um Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) para o MDS;
- V — orientar, a partir do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação, a construção de instrumentos gerenciais, tais como Planos Diretores de Informática (PDI), Normas de Auditorias de Sistemas (NAS), Planos de Fiscalização, Plano de Segurança de Informação, influenciando os processos e a forma como esses instrumentos são elaborados, implementados e executados;
- VI — promover e alcançar a governança da Tecnologia e da Informação, no sentido do alinhamento entre os interesses do MDS e a forma como os recursos tecnológicos e a informação são geridos;
- VII- garantir referenciais organizacionais que lastreiem as constatações, conclusões, recomendações, decisões, bem como, a aplicabilidade de todos os instrumentos envolvidos com Tecnologia e Informação;
- VIII — primar pela busca da qualidade dos conteúdos informacionais, privilegiando a transparência através da disponibilização e uso da informação de modo que favoreça a geração e disseminação do conhecimento gerado e absorvido pelo Ministério;
- XI — garantir melhores processos e meios necessários à produção de informações operacionais, gerenciais e estratégicas.

A Política de Tecnologia e Informação do MDS, que “rege e referencia os serviços ligados à Tecnologia e à Informação no MDS” (RODRIGUES e LOPES, 2007, p. 27), não faz menção, nos seus objetivos, a essas duas áreas para os estados e municípios. Nesse documento não há definições explícitas de como será viabilizada, a esses importantes lócus de execução da política a gestão da informação. Considerado pela NOB/SUAS como um instrumento de gestão, a sua implementação nos estados e municípios exige definições de estratégias

referentes a recursos financeiros e recursos humanos qualificados. Da mesma forma, observa-se que os pressupostos e as diretrizes gerais da política também caminham na mesma direção, ou seja, não há definições estabelecidas para viabilizar a gestão da informação nos estados e nos municípios.

No capítulo III, os pressupostos da política definem:

Art. 4º São pressupostos da política no âmbito do MDS:

I — atender à necessidade de comunicar à sociedade à informação sobre o papel, as funções e os resultados do trabalho realizado;

II — estar em conformidade com o regimento interno do MDS;

III — conter regras e normas alinhadas com a missão, visão e objetivos do MDS que permitam sua adaptação a um contexto social, político e tecnológico em constante mudança;

IV — promover o trabalho cooperativo com forte viés de integração dos diversos atores envolvidos com tecnologia e Informação.

O capítulo IV estabelece as diretrizes gerais da política.

Art. 5º São diretrizes gerais de Política de Tecnologia e Informação:

I — os temas Tecnologia e Informação deverão ser permanentemente articulados com todos os setores consumidores e produtores de informação;

II — o MDS deverá fazer uso das tecnologias de informação para que a sociedade possa acompanhar o desempenho e atuação do Ministério na consecução das Políticas Sociais de sua responsabilidade com agilidade, eficácia e efetividade;

III — o MDS deverá priorizar a disponibilização da informação, de modo a permitir que seu trabalho e seus resultados sejam conhecidos e compreendidos pela sociedade, [...];

IV — o MDS deverá promover meios de reduzir as desigualdades sociais ocasionadas, eventualmente, pela assimetria de informação entre o Estado e a Sociedade, na perspectiva de que seja levada ao cidadão a informação necessária e suficiente para que os mesmos exerçam plenamente seus Direitos Sociais.

O capítulo V se refere às formas de publicização da informação. Assim, no art. 6º é estabelecida a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM), o porta-voz oficial do MDS, além de articular e gerir comunicados referentes às informações de todos os relatórios resultantes de processamento de dados que serão publicados pelo Ministério. O site do MDS se constitui na fonte de informação pública mais completa e atualizada. O art. 7º referencia a necessidade de se disponibilizar um conjunto de orientações técnicas de distribuição e disseminação da informação de modo a torná-la clara e adequada ao público a que se destina, levando em consideração o contexto ao qual está inserido e a sua cultura. O art. 8º contempla as formas de divulgação da informação:

Art. 8º Deverão ser disponibilizados todos os canais de comunicação disponíveis e instrumentos de divulgação, com o propósito de reduzir a assimetria de informação por meio, mas não limitado a:

- I — televisão;
- II — rádio;
- III — jornal;
- IV — internet;
- V — intranet;
- VI — eventos;
- VII — murais;
- VIII — mensagens de voz e dados;
- IX — conferências de imprensa;
- X — centros de chamadas (*call center*);
- XI — comunicados internos;
- XII — relatórios;
- XIII — planilhas;
- XIV — gráficos;
- XV — exposições;
- XVI — seminários.

O capítulo VI, dedicado às Relações do MDS Vinculadas à Política, há explicitada a necessidade de se regular o intercâmbio referente à troca de informações entre os Estados, as instituições da sociedade civil e, também, com os executores de políticas sociais no âmbito governamental. Apenas nesse capítulo há menção no que se refere à troca de dados e informações provenientes dos Estados e municípios.

Art. 9º Deverão ser reguladas as relações de intercâmbio envolvendo troca de informações entre o MDS, entes federativos e instituições parceiras, bem como pessoas envolvidas direta ou indiretamente com as políticas sociais de governo.

§1º Estão sujeitos a esta Política todos os entes físicos e jurídicos, cujas relações no âmbito interno do MDS envolvam Tecnologia e Informação;

§ 2º Os entes a que se refere o parágrafo 1º deste artigo são, mas não limitados a:

- I — organismos governamentais da administração direta e indireta e fundações e empresas públicas;
- II — entes federados;
- III — organizações não-governamentais;
- IV — paraestatais;
- V — instituições de pesquisa;

- VI — entidades privadas parceiras;
- VII — todos os funcionários que mantenham vínculo funcional com o MDS em qualquer uma de suas unidades administrativas;
- VIII — consultores contratados mediante cláusulas de sigilo e propriedade das informações;
- IX — acadêmicos que, mediante acordo com o MDS por meio de suas instituições, utilizem dados do MDS para estudos;
- X — profissionais de imprensa que, mediante avaliação e interveniência da ASCOM, requeiram informações para publicação ou estudos;
- XI — demais profissionais e entidades prestadoras de serviço que lidem com atividade de interesse público em parceria com o MDS, por meio de instrumentos formais de cooperação.

O Capítulo VII trata dos fluxos de dados e documentos, ressalta a necessidade de se criar procedimentos formais para regular o fluxo de dados e informações no ambiente interno e externo ao MDS, no que se refere à padronização, à autoria dos dados e informações, ao tratamento prioritário das informações relativas ao público-alvo dos programas sociais, ao tempo em que aquela informação está disponibilizada, à criação de uma codificação padrão para todos os documentos. Além da criação de regras que regulem o uso da informação quanto a: coleta, armazenamento em meios eletrônicos, arquivamento, classificação, codificação, tratamento, processamento, acesso, segurança, distribuição, disseminação, divulgação, formatação, estruturação, fluxo de informação, consistência e integridade.

No Capítulo VIII, tem-se a definição dos diversos sistemas de informação, além dos sistemas que deverão ser implementados nas Unidades do MDS.

Art.13. Define-se como Sistema de Informações Operacionais (SIO), o sistema capaz de automatizar rotinas e procedimentos operacionais para uma determinada função.

Art. 14. Define-se como Sistema de Informações Gerenciais (SIG) os sistemas que utilizam dados e informações operacionais ou transacionais organizadas e estruturadas com o fim de auxiliar na tomada de decisão dos gestores.

Art. 15 Define-se como Sistema de Informações Estratégicas (SIE) aqueles sistemas que reúnem informações operacionais e gerenciais em grupos de informações sintetizadas e consolidadas transformando-as em informações úteis para tomada de decisões estratégicas.

Art. 16. Define-se como Sistema de Informações Geográficas (SIGEO) aqueles sistemas que permitem capturar, modelar, manipular, recuperar, consultar, analisar e apresentar dados geograficamente referenciados.

Assim, no art. 17, nos incisos I, II, III e IV, respectivamente, está definido que deverão ser implementados os Sistemas de Informações Gerenciais para os programas da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; para a Secretaria de Segurança Alimentar; para o Sistema

Único de Assistência Social — SUAS, para o Monitoramento e Avaliação dos programas sociais e para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Nos incisos VI e VII é contemplada a implementação dos Sistemas de Informação Estratégicas (SIE) para a Secretaria de Articulação e Parcerias visando à gestão de parcerias; para o Gabinete do Ministro e a Secretaria Executiva, com o propósito de administrar as informações relacionadas à execução das políticas de responsabilidade do Ministério. E no inciso VIII se estabelece a implantação de um Sistema de Informações Geográficas que contenha informações geo-espaciais de todos os municípios brasileiros onde há atuação do MDS. O art. 19 destaca que as prioridades e estratégias para o desenvolvimento dos sistemas serão definidas e homologadas pelo Comitê Gestor de Tecnologia e Informação.

O Capítulo IX refere-se aos instrumentos de gestão da Tecnologia da Informação sob a responsabilidade do MDS, os quais deverão seguir um Plano Diretor de Informática que será elaborado pela Coordenação Geral de Informática (CGI), homologado pelo Comitê Gestor e referendado pela Secretaria Executiva do MDS. O mesmo deverá conter:

- I — identificação dos processos automatizados e previstos para automação;
- II — análise das configurações de hardware e software e projeto de implantação de infra-estrutura de Tecnologia da Informação;
- III — padronização das plataformas de hardware e software, bem como de metodologias e ambientes de desenvolvimento de sistemas;
- IV — levantamento e cronograma de desenvolvimento ou aquisição de sistemas de informação conforme demandas do MDS;
- V — programação para capacitação dos usuários do MDS;
- VI — especificação de padrões de dados;
- VII — outros itens pertinentes.

Os demais artigos do referido capítulo tratam: a) da formulação de um Plano de Segurança da Informação para regular o acesso, uso e gestão de informação produzidas e recebidas pelo MDS; b) das informações relativas a contratos, convênios e serviços contratados que deverão ser de propriedade do MDS; c) dos documentos, metodologias, informações estruturadas e não estruturadas como manuais de sistemas, diagramas, modelos de dados e sistemas, dicionários de dados, códigos-fonte de programas e outros itens acordados em contrato são de propriedade do Ministério; d) da criação de um plano de implantação de gestão do conhecimento e das informações geradas ou adquiridas pelo MDS, o qual deverá considerar o registro de boas práticas de trabalho na área de Tecnologia e informação que podem ser aplicadas à gestão pública; e) do uso da tecnologia da informação e comunicação como um veículo para disseminar conhecimento da definição de práticas

gerenciais que possibilitem compartilhar informações e conhecimentos sobre o usuário; f) do desenvolvimento de pessoas em práticas gerenciais para coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimento para tomada de decisões. Além disso, traz outras definições referentes à padronização em documentos técnicos das tecnologias de hardware e software conforme o estabelecido no Plano Diretor de Informática, bem como do processo de aquisição e produção de ferramentas computacionais com base em requisitos de qualidade e em padrões estabelecidos pelo Ministério.

O Capítulo X está direcionado para as Atribuições das Unidades Organizacionais. Estabelece que a SAGI seja responsável pelo Plano Diretor de Informática e pelo Plano de Implantação de Procedimentos de Gestão do Conhecimento e da Informática; e a Coordenação Geral de Informática pelo Plano de Segurança da Informação. O Capítulo XI trata dos Núcleos de Tecnologia da Informação (NTIs) e assim os define:

Art. 31. Entende-se por Núcleos de Tecnologia da Informação (NTIs) ao conjunto de recursos postos a disposição pelas unidades do MDS com o fim de atender às demandas imediatas por informação e tecnologia.

Afora a explicitação do que vêm a ser os NTIs, o referido capítulo trata ainda da sua organização, manutenção, atividades desenvolvidas, produção de dados, competências da Coordenação Geral de Informática que acompanhará a construção de todos os sistemas de informação nas unidades do MDS e também da infra-estrutura de redes e ambiente de produção dos sistemas corporativos.

Como se afirmou anteriormente, a Política de Tecnologia e Informação⁵² dispõe sobre os serviços relacionados à Tecnologia e à Informação no âmbito do MDS. A Rede SUAS, implantada em 2006, é resultado das ações do Ministério nessas duas áreas para o incremento da gestão da assistência social. O Sistema na sua totalidade é expressão da política, pois através da referida Rede dinamizou-se a repasse dos recursos financeiros para os municípios com preenchimento do Plano de Ação via *on line*, tornou-se possível o acesso ao demonstrativo sintético físico-financeiro, aos indicadores sócio-econômicos, ao cadastro das entidades de assistência social, além de outras informações que facilitam a relação entre os entes federados e possibilitam à sociedade o conhecimento acerca das realizações da política.

A política de assistência social operacionaliza-se através dos programas, projetos, serviços e benefícios destinados a milhões de brasileiros, os quais geram um grande volume

⁵² Para consultar a Política de Tecnologia e Informação ver: RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva; LOPES, Maria Helena Carvalho. Política de Tecnologia e Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: **Rede SUAS: Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007, p. 22-39.

de dados que necessitam ser armazenados em um instrumento de gestão capaz de produzir informações. Assim, a gestão da informação para a SNAS, que tem a missão de coordenar nacionalmente a implantação do SUAS conforme o estabelecido na IV PNAS, se torna imprescindível por

[...] construir e consolidar um sistema descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e identificador dessa política em todo o território nacional. Esse campo conceitual e operacional, inédito na política de assistência social, foi adensado como instrumento de gestão com vistas à consolidação das inovações ensejadas nas estruturas de gestão, articulação e pactuação da política. Efetivamente vem sendo incorporado para oportunizar, favorecer e influir de maneira positiva nas responsabilidades e co-responsabilidades para implementação do direito à assistência social (TAPAJÓS, 2007, p. 71).

A autora complementa ainda dizendo que:

A compreensão da gestão da informação nessa área específica de política pública dimensiona o tratamento dos dados tendo como perspectiva a possibilidade de geração de processos e produtos (informação e conhecimento) que ocasionem alterações significativas nos modelos institucionais de gestão e, sobretudo, no alcance, na solução e na visibilidade da ação da política de assistência social vivenciados até então (Ibid., p. 71).

No processo de implantação do SUAS, a apropriação de informações/conhecimento sobre os programas, projetos, serviços e benefícios operados por esta política, bem como sobre os usuários, possibilita um planejamento adequado, na perspectiva de sua universalização; contribui para que a execução, tanto nos estados quanto nos municípios, seja mais aproximada o possível da realidade e fortalece o controle social. Já o contrário, ou seja, a ausência de informações precisas e confiáveis compromete a ação dos gestores, dos trabalhadores, dos prestadores de serviços e não favorece o controle social.

Para Tapajós (2007, p. 72), “a informação e sua gestão, por meio de ferramentas tecnológicas, é concebida como uma mediação lógica e indispensável na ação decisória e, portanto, estratégica no contexto da política”. Dessa forma, há o reconhecimento de novas e amplas possibilidades de se conjugar a Tecnologia da Informação com a área da gestão pública.

Neste sentido, a gestão da informação opera com dados e fluxos de informação do SUAS com uma clara definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dados, obedecendo a um padrão nacional e eletrônico definido no âmbito da assistência social. A Assistência Social forma, junto com as políticas de Saúde e Previdência Social, o campo da Seguridade Social brasileira segundo as disposições da Constituição Federal. Diversamente das outras duas áreas, essa política pública inaugura agora, com os artefatos construídos para a gestão da informação assim dimensionada a almejada e necessária associação com as

possibilidades ofertadas pelas novas tecnologias (Ibid., p. 72).

Nesta perspectiva, a Rede SUAS é resultado da “integração de vários instrumentos de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação com escopos diferenciados no arcabouço da gestão, no controle social e financiamento da política” (TAPAJÓS, 2007, p. 73).

A motivação da construção de um sistema para a área da assistência social se consagra a partir da necessidade de acessar diversas funções que implementem e incrementem as operações da assistência social no seu atual estágio. Por isso, a construção de um sistema de informação que compreenda as especificidades das ações de proteção social básica e especial de alta e média complexidade — que reflita a sistemática operacional adequada à natureza e à gestão de cada ação e que considere as regras de gestão financeira e administrativa — requisitou minuciosa análise envolvendo aspectos técnicos, sociais e políticos; considerando inclusive os níveis de impacto em todos os aspectos de relevância no desenvolvimento da política de assistência social e, sobretudo, na aferição de seus níveis de resolutividade (Ibid., p. 74).

Pode-se afirmar que, na assistência social, o sistema de informação é fundamental para a realização das funções da política. Pois, poderá subsidiar o conhecimento das necessidades da população a partir dos indicadores sociais e do acompanhamento dos serviços, programas, projetos, e benefícios, na perspectiva de balizar o seu planejamento; o conhecimento das entidades de assistência social através do cadastro nacional das entidades, auxiliando a ação dos técnicos no encaminhamento dos usuários; o acompanhamento dos serviços prestados pelas entidades de assistência social objetivando a qualidade do atendimento; e o acompanhamento dos recursos financeiros destinados à política. Portanto, o sistema de informação apóia o gestor público da assistência social para efetivar as funções da política objetivando assegurar a proteção social de assistência social.

A Rede SUAS propicia aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal o acesso a informações importantes para o planejamento técnico e financeiro; informa à população e a todos os envolvidos com a gestão e execução da assistência social e à sociedade sobre as ações que são realizadas pela política no âmbito dos municípios e, também, acerca dos indicadores sociais; emite documentos do CNAS, cadastra as entidades e apóia as atividades dos conselhos nas 3 (três) instâncias de gestão, dentre outros.

Neste sentido, é preciso ressaltar sobre a importância dos estados e dos municípios introduzirem esse novo instrumento de gestão no cotidiano da política, de modo a aproximá-los cada vez mais da realidade social da população usuária da assistência social, dos resultados alcançados e de seus impactos na população beneficiária, através do

monitoramento e avaliação.

O sistema de informação deve, portanto, subsidiar as atividades de coordenação, planejamento, articulação, acompanhamento, controle e execução da política. Por ser suporte às atividades de gestão, tendo em vista a capacidade de armazenar e organizar dados e disponibilizar informações, se expressa como facilitador e viabilizador para conhecer, articular e organizar em rede os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social existentes em um determinado território com o propósito de assegurar a proteção social da assistência social.

3.3 Redes sociais e tecnologia da informação

Como foi visto anteriormente, a tecnologia da informação na política de assistência social se expressa como um elemento novo que deverá ser introduzido nas atividades dos gestores da política de assistência social dos três níveis de governo. No SUAS, o sistema de informação e a identificação da rede socioassistencial são considerados bases fundamentais de organização do Sistema. Isso porque conhecer as entidades que executam ações (entendidas como serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social) é fundamental para se garantir o atendimento à população em situação de risco e vulnerabilidade social; e o sistema de informação, por disponibilizar informações, permite aos sujeitos envolvidos com a política conhecer tais ações, o que se constitui um fator facilitador e viabilizador para articular e organizar em rede os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

O termo rede possui uma pluralidade de significados. É originário da expressão latina *Retis* que significa entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas e nós, formando uma espécie de tecido. Desde a pré-história as redes são utilizadas para as atividades de caça e pesca. Com o passar dos anos as redes passaram a ser utilizadas em outras atividades, a exemplo da navegação e da construção civil, onde significavam estratégias de segurança. E, mais recentemente e por analogia, a palavra rede passou a designar também uma quantidade de pontos ou nodos, concretos ou abstratos, interligados por relações de vários tipos.

Assim, o termo rede é utilizado para indicar os mais variados objetos e assuntos, dentre eles: redes de descanso, redes de pesca, redes de drenagem, redes sociais (redes de políticas — educação, meio ambiente, trabalho e renda), redes emissoras de TV e rádio, redes de lideranças, rede de computadores, dentre outras.

No campo científico, o termo rede foi incorporado às Ciências Sociais (SCHERER-

WARREN, 1999, p. 21) em 1940 e, mais recentemente, vem se constituindo em um paradigma de análise bastante utilizado. O termo rede é usado tanto pela ciência, como conceito teórico ou metodológico, quanto por sujeitos sociais, para se referirem a um determinado tipo de relação ou prática.

De um modo geral, as ciências têm usado o conceito de redes. A **geografia** fala de redes técnicas, de produção, territoriais, sociais, urbanas. Na **economia** se tem a noção de redes a partir do mercado, do consumo e da produção. A **antropologia** utiliza o conceito de redes de vizinhança, de parentesco, de amizade. Da **biologia** e da **ecologia** vêm a idéia de redes como tecido social ou como rede energética. Das **ciências da computação** vem a idéia de redes de informação. Na **psicologia social**, redes “indica o universo relacional de um indivíduo, ou seja, o conjunto de relações e estruturas de apoio sócio-afetivo de cada um” (TEIXEIRA, 2002, p. 4), e tem por características estruturais o tamanho, a densidade, a composição (distribuição), a dispersão, a homogeneidade/heterogeneidade e os tipos de função que exercem (Ibid.). Todas essas definições acerca da expressão rede pelas diferentes áreas do conhecimento demonstram o quanto esse entendimento é diversificado. No entanto, este trabalho de tese deter-se-á naquelas análises que trazem elementos relevantes e aproximados ao presente estudo.

Assim, a **sociologia** insere a noção de redes como articulação política, ideológica ou simbólica (SCHERER-WARREN, 1999, p. 21-22). Segundo Scherer-Warren (Ibid.), na operacionalização do conceito de rede é importante considerar em que ponto de vista, metodológico ou conceitual, está sendo definida a noção de rede. Assim, a autora explicita:

- a) Metodologia de análise científica — ou seja, como um instrumento para a organização dos dados para a análise;
- b) Teoria substantiva — ou seja, como um conceito que define uma realidade;
- c) Rede técnica — ou seja, como um conceito operacional-instrumental para o planejamento;
- d) Estratégia de ação coletiva — ou seja, como um conceito propositivo de sujeitos coletivos, movimentos sociais⁵³.

A autora esclarece que, nos dois primeiros casos, rede como metodologia de análise

⁵³ “Movimento social é um conjunto mais abrangente de práticas sociopolítico-culturais que visam a realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações entre sujeitos e associações civis. É o entrelaçamento da utopia com o acontecimento, dos valores e representações simbólicas com o fazer político, ou com múltiplas práticas efetivas. Pode-se, pois, falar dos movimentos pela paz, ecológico, feminista, negro, de direitos humanos, de democratização da esfera pública, de combate à pobreza ou à exclusão social, e assim por diante. Portanto, movimento social é a síntese de múltiplas práticas, produto das articulações de sujeitos e associações civis” (SCHERER-WARREN, 1999, p. 15-16).

científica e teoria substantiva, o conceito estaria voltado para a pesquisa científica. Já nos dois últimos casos, o conceito de rede como rede técnica e de estratégia de ação coletiva ou rede de movimentos, suas concepções estão relacionadas ao uso operacional-instrumental dos mesmos pelos sujeitos sociais, o qual tem sido objeto de reflexões acadêmicas ou exigido a pesquisa científica e precisão conceitual. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 23). Os planejadores urbanos têm se utilizado do conceito operacional de rede para os desenhos de estruturas e uso de equipamentos urbanos.

Nos anos recentes, os sujeitos coletivos dos movimentos sociais vêm empregando crescentemente a noção de rede “como um conceito propositivo com atributos ideológicos e simbólicos” (Ibid., p. 23). Neste sentido, a autora afirma que

A idéia de rede como conceito propositivo⁵⁴ utilizado por atores coletivos e movimentos sociais refere-se a uma estratégia de ação coletiva, i. é, a uma nova forma de organização e de ação (como rede). Subjacente a essa idéia encontra-se, pois, uma nova visão do processo de mudança social — que considera fundamental a participação cidadã — e da forma de organização de atores sociais conduzir esse processo (Ibid., p. 24).

Ainda na **sociologia**, numa análise mais recente, fundamentada no avanço das tecnologias da informação e comunicação no final do século XX, Manuel Castells (2006), conforme foi visto no início deste capítulo, aponta para a noção de “sociedade em redes” para diferenciar a existência de uma nova era — a sociedade informacional — onde a informação e o conhecimento são as principais fontes de produtividade e poder. Isso devido à penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias da informação e comunicação nas práticas individuais e coletivas. Considerada a nova morfologia social de nossa sociedade, as redes e sua propagação modificam substancialmente “a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura” (CASTELLS, 2006, p. 565). Para o autor, redes são:

[...] estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovações sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores, empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores público; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo (Ibid., p. 566).

⁵⁴ Para o aprofundamento do conceito propositivo de redes consultar: SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 95.

Para Castells, as redes sempre existiram como uma forma de organização social, no entanto havia uma dificuldade relacionada à complexidade de sua expansão. Mas, isso foi superado com o desenvolvimento das tecnologias da informação permitindo que as redes se expandissem e penetrassem em toda estrutura social.

A introdução da informação e das tecnologias de comunicação baseadas no computador, e particularmente a Internet, permite às redes exercer sua flexibilidade e adaptabilidade, e afirmar assim sua natureza revolucionária. Ao mesmo tempo, essas tecnologias permitem a coordenação de tarefas e a administração da complexidade. Isso resulta numa combinação sem precedentes de flexibilidade e desempenho de tarefas, de tomada de decisão coordenada e execução descentralizada, de expressão individualizada e comunicação global, horizontal, que fornece uma forma organizacional superior para a ação humana (CASTELLS, 2003, p. 7-8).

O autor (2006, p. 567) chama atenção para o fato de que a morfologia da rede também é uma fonte drástica de reorganização das relações de poder. Pois, as conexões que ligam as redes são instrumentos importantes de poder, como exemplo o autor destaca os fluxos financeiros assumindo o controle da mídia, a qual influencia nos processos políticos. Assim, a convergência da evolução social e das tecnologias da informação cunhou “uma nova base material para o desempenho de atividades em toda estrutura social. Essa base material construída em redes define os processos sociais e predominantes, conseqüentemente dando forma à própria estrutura social”.

A área de **administração** analisa as redes organizacionais, empresariais e de controle. Nesta ciência, rede quer dizer também combinação de pessoas—tecnologia—conhecimento que substituiu a corporação hierarquizada do modelo fordista fundamentado em capital—trabalho—gerenciamento (ALBRECHET, 1994 apud TEIXEIRA, 2002, p. 4).

Para Carvalho e Guará (1998, p. 12), o termo rede utilizado na **administração pública ou privada**, algumas décadas atrás designava “uma cadeia de serviços similares, subordinados em geral a uma organização-mãe que exercia a gestão de forma centralizada e hierárquica”.

Há ainda o estudo das redes a partir da junção das “disciplinas de política e administração”, voltado para a **gestão intergovernamental**, neste caso a rede é vista como um tema emergente (MERANDO e FLORESTANO, 1990 apud TEIXEIRA, 2002, p. 4); ou “como um modelo estratégico de gestão das políticas” (MENDELL, 1990 apud TEIXEIRA, 2002, p. 4). Teixeira (2002, p. 4) destaca a análise de Borzel (1966) que considera que todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham de uma compreensão comum, na qual elas são percebidas como sendo:

un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que compartan intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (BORZEL, 1986, apud TEIXEIRA, 2002, p. 4).

Apesar desse entendimento, Borzel de acordo com Teixeira (Ibid., p. 4) ressalta que não existe entre os estudiosos um consenso no que se refere ao poder teórico do conceito de redes, isso porque alguns entendem como uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas “envolvem uma multiplicidade de diversos atores, já outros o aceitam como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre sujeitos e poder público, enquanto outro grupo de autores entendem as redes de políticas como um método de análise da estrutura social”.

A análise de Teixeira (2002, p. 1) tem por parâmetro **a gestão das redes de políticas**. Neste sentido, destaca que as redes ou estruturas policêntricas são consideradas um fenômeno recente e se apresentam em diferentes campos gerenciais, expressando-se nas formas de redes empresariais, redes de políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio psicopedagógico, redes virtuais, dentre outras. A rede envolve diferentes sujeitos, organizações ou nódulos, vinculados entre si com base no estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada. Embora haja uma diversidade de objetivos, sujeitos, recursos envolvidos em todos os tipos há elementos comuns representados pelos desafios de estabelecer modalidades gerenciais apropriadas para viabilizar os propósitos almejados e conservar a existência da rede.

Para a autora, a proliferação de redes é explicada pela ocorrência ao mesmo tempo de uma série de fatores que contribuíram para uma nova realidade administrativa. Assim, destaca a globalização econômica por esta ter alterado os processos produtivos e administrativos em direção à maior flexibilização, integração e interdependência. E, também, as transformações recentes no papel do Estado na sua relação com a sociedade, culminando em novos modelos de gestão que admitem a interação de estruturas descentralizadas e novas formas de parcerias entre as organizações estatais e empresariais ou sociais. Na América Latina, esses fatores ocorrem concomitantes ao processo de democratização, que modificou o tecido social, com o surgimento de inúmeras organizações sociais e o desenvolvimento de uma nova consciência cidadã que passa a exigir uma maior participação na gestão das políticas públicas (Ibid., 2002, p. 1).

A existência de redes é produto também de outros fatores decorrentes da

complexificação dos processos administrativos em um ambiente cuja dinâmica não permite aos sujeitos isoladamente controlarem os processos e a velocidade da mudança. “Sem dúvida, a possibilidade de estabelecimento de redes está condicionada pelo desenvolvimento tecnológico das comunicações, permitindo interações virtuais em tempo real” (TEIXEIRA, p. 1).

Todos esses fatores têm confluído para gerar a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interação agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã (Ibid., p. 1-2).

No âmbito das redes de políticas, Teixeira (2002, p. 11) destaca algumas variáveis apontadas por Myrna Mendell (1990) para analisar as características de cada tipo de rede, sendo elas:

- a) A compatibilidade dos membros — que diz respeito à congruência de valores e da aceitação sobre os objetivos. O desafio nessa variável consiste em conciliar os objetivos da rede com os objetivos particulares dos membros;
- b) O ambiente de mobilização de recursos — que se refere à disponibilidade de fundos e o tipo de controle sobre esses recursos;
- c) O ambiente social e político — que corresponde às bases de poder e padrão de conflitos, entendidos como uma “conseqüência inevitável da relação de interdependência e deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos, como o ‘ajustamento’ de poder e de recursos entre as organizações” (MENDELL, 1990, apud TEIXEIRA, 2002, p. 11).

A autora afirma que o fenômeno das redes de políticas pode ser visto a partir das diferentes contradições envolvidas nas suas análises, dentre as quais destaca aquelas referidas por Loila e Moura (1996):

— **Organizações/indivíduos** — muitos autores identificam as redes como relações de interdependência entre organizações, mas outros autores chamam atenção para o fato de que estas relações se dão entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações e criam vínculos entre si.

— **Transitoriedade/permanência** — as relações entre os diferentes atores ou nós da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferencia tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização burocrática do estado. Estas estruturas flexíveis transformam-se com a dinâmica da própria rede.

— **Cooperação/competição, solidariedade/conflito** — as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma

solução compartilhados, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio o que existe é a negociação de interesses competitivos.

— **Igualdade/diversidade** — os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta.

— **Racionalidade instrumental/ racionalidade comunicativa** — a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes de políticas implica na ação instrumental que vincula, racional e eficazmente, meios a fins acordados.

— **Construção/desconstrução** — a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõe a rede (LOIOLA e MOURA, 1996, apud TEIXEIRA, 2002, p. 11).

De acordo com os estudos ora apresentados, pode-se afirmar que há uma diversidade de redes que contempla diferentes sujeitos e organizações e que tem como característica comum o fato de estarem ligados entre si a partir de objetivos ou interesses comuns. Neste sentido, a sua gestão não se configura como algo fácil, o que tem implicado, muitas vezes, no não êxito de programas e projetos sociais. Isso porque a criação e a manutenção desse tipo de estrutura sugerem enfrentar desafios relacionados:

[...] aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham outros contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas policêntricas (Ibid., p. 2).

Nesse contexto, Teixeira (2002, p. 3) considera que a tecnologia da informação tem revolucionado os modelos atuais de organização, “produzindo soluções inovadoras no processo de planejamento, coordenação e controle das atividades e viabilizando uma articulação virtual, em tempo real, dos indivíduos e organizações”.

A coordenação da rede se expressa como um ponto importante para a manutenção do seu equilíbrio. “Os instrumentos usados na gestão da rede que favorecem a coordenação podem ser do tipo regulatório, financeiro ou comunicacional” (BRUIJ e HEUVELOF, 1997 apud TEIXEIRA, 2002, p. 16). Resultado da implementação das tecnologias da informação, o sistema de informação se constitui em um exemplo de instrumento comunicacional importante para as atividades de gestão das políticas, incluindo, articulação, organização e coordenação da rede.

Ainda no âmbito da gestão das políticas públicas, Carvalho e Guará (1998, p. 12)

consideram que estamos vivendo num mundo cada vez mais inter-relacionado, pois com os processos de globalização da economia, aliados aos avanços tecnológicos na informática e telemática, os modos de gestão também estão se revolucionando. Assim, um “novo conceito de rede se apresenta como elemento estratégico na administração dos negócios e no fazer público”.

Esse novo conceito de rede interconecta agentes, serviços, mercadorias, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais. Nesta nova realidade, os serviços de interesse público para atender às necessidades dos sujeitos podem conectar-se a várias redes, se puderem ter acesso às informações de modo rápido e facilitador (CARVALHO e GUARÁ, 1998, p. 12).

Os agentes e organizações pertencentes à rede se conectam a várias redes que processam informações, tecnologias ou serviços de interesse comum e não apenas a uma. As autoras (Ibid., p. 13), fundamentadas em Gonçalves (1991), afirmam que, no antigo conceito de rede, os vínculos expressavam em relações hierárquicas e de dependência. O atual conceito expressa vínculos horizontais, de interdependência e complementaridade. Neste sentido, a rede passou a ser vista como:

[...] o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens. Neste caso, dizemos que as unidades operacionais independentes são “credenciadas” e interdependentes com relação aos processos operacionais que compartilham (GONÇALVES, 1991 apud CARVALHO e GUARÁ, 1998, p. 14).

Nesta perspectiva, as mesmas autoras afirmam que:

O novo conceito de rede ganha complexidade, pois não são suficientes apenas o compartilhamento de objetivos comuns e a adequação a certos procedimentos tecnológicos, normativos e processuais. Há igualmente a exigência de uma adesão comprometida e de uma sintonia de expectativas e valores culturais entre os agentes e organizações que a compõem. Por isso mesmo, observa-se que as redes modernas mantêm-se num processo contínuo de busca de legitimação através de fluxos ativos de informação e interação (Ibid., p. 14).

Nesse sentido, as autoras consideram que, cada vez mais, as organizações estão cientes de que estabelecer alianças estratégicas e parcerias é fundamental para a sua sobrevivência. Quando analisam as redes de base local de proteção à criança e ao adolescente, Carvalho e Guará (1998, p. 15) referem que, vivendo em sociedade, os seres humanos necessitam criar uma série de laços com o objetivo de manter sua vida social, material e afetiva, atender suas necessidades e carências. Para tanto, as pessoas estabelecem vínculos pessoais e criam organizações, as quais originam as diversas redes sociais que se articulam entre si e se entrecruzam visando à satisfação das necessidades humanas.

Desse modo, as referidas autoras ressaltam que há redes:

- que se tecem a partir do espaço doméstico, da família, da vizinhança, da rua, da pequena comunidade. Ou seja, da vida cotidiana e a partir da reprodução da existência social de cada cidadão;
- outras que se estruturam a partir do espaço público para atender os direitos dos indivíduos que moram em um determinado território. Essas redes se fundamentam em redes formais institucionais e têm por base as obrigações, deveres e direitos, sendo o Estado o seu principal protagonista;
- que têm por fundamento a relação comunitária, cidadã, solidária na produção do bem comum, se expressando como outro tipo de rede pública. Nessa situação, as organizações filantrópicas, religiosas ou organizações não-governamentais, que atuam de forma complementar na cobertura dos serviços promovidos pelo Estado, são as principais protagonistas;
- voltadas para a promoção e o desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos, cujos serviços são de caráter privado e com fins mercantis. Portanto, o mercado é o seu protagonista. Os serviços prestados se transformam em mercadorias que disputam o consumidor pela qualidade do serviço ou pela necessidade, oferecendo atendimento à população com poder aquisitivo mais alto ou serviços especializados para os quais o Estado não oferece cobertura;
- sociais movimentalistas originadas da comunidade/sociedade, as quais se conformam como movimentos sociais de denúncia e de luta por melhores condições de vida.

Com base nessa descrição acerca dos fundamentos que originam as redes, Carvalho e Guará (1998, p. 19-32) as classificam em 5 (cinco) diferentes tipos existentes no espaço local:

- a) **Redes sociais espontâneas** — nascidas do espaço doméstico, é constituída pelo núcleo familiar ampliado, incluindo também outros sujeitos tais como: a vizinhança, a comunidade e a Igreja. São consideradas as redes primárias, sustentadas em princípios como cooperação, afetividade, compadrio, interdependência, solidariedade, obrigações morais de parentesco.
- b) **Redes de serviços sociocomunitários** — consideradas uma extensão das redes espontâneas. A principal diferença entre ambas é o grau de organização dessas últimas para atender as demandas mais coletivas. No primeiro tipo de redes (sociais espontâneas), as relações são de solidariedade e de afeto enquanto que nas redes de serviços sociocomunitários a relação é de solidariedade, de compromisso e de responsabilidade compartilhada. A identidade dessa rede é pautada na relação

comunitária cidadã, solidária e no acolhimento das demandas não atendidas pelas políticas sociais. Seus protagonistas históricos são os agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros, entre outros que objetivam oferecer serviços assistenciais, organizar comunidades e grupos sociais. A rede de serviços sociocomunitários é também denominada de terceiro setor⁵⁵.

Os serviços sociocomunitários são responsáveis por:

produzir serviços assistenciais para os segmentos pauperizados (apoio domiciliar, serviços ambulatoriais, creches, abrigos, albergues etc.);

desenvolver mutirões para construção de moradia, manutenção de equipamento e limpeza urbana;

organizar clubes de mães, festas comunitárias, cooperativas de compras, de produção e geração de renda, atividades profissionalizantes, de lazer e de cultura;

e, finalmente, implementar serviços de desenvolvimento de cidadania e melhoria ambiental da qualidade de vida (CARVALHO e GUARÁ, 1998, p. 21).

- c) **Redes sociais movimentalistas** — constituídas por movimentos sociais de luta pela garantia dos direitos sociais e melhores condições de vida. Caracterizam esses tipos de rede, os movimentos de luta por creche, serviços de saúde, educação, habitação, o movimento dos sem-terra que de um lado conquistam a ampliação da rede de serviços públicos e de outro a participação popular na definição das políticas públicas. Tem como principal característica a organização horizontal, onde o poder de decisão é partilhado e cada participante é co-responsável pelo alcance dos objetivos. Esse tipo de rede é formada a partir da articulação de grupos de natureza e de inserção distintas e que se ligam em decorrência de relações interpessoais que se originam na esfera dos movimentos sociais. Assim, é comum nesse tipo de rede a presença de pessoas que atuam em diferentes movimentos reivindicatórios e que têm participação concomitante e continuada em espaços diferentes, tais como: pastorais, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) etc.
- d) **Rede privada** — como já foi dito anteriormente, seu protagonista é o mercado. Essa rede é constituída por serviços especializados na área de educação, saúde, habitação,

⁵⁵ Sobre a discussão do terceiro setor consultar: IOSCHPE, Evelyn. (Org.) **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, GIFE, 1997. MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2002. YAZBEK, Maria Carmelita. Voluntariado e profissionalização na intervenção social. In: **Intervenção Social**. Revista do Instituto Superior de Serviço Social. Lisboa/Beja, Portugal, 2002. FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

previdência, e outros que se destinam a atender aos que dispõem de recursos financeiros.

- e) **Redes setoriais públicas** — são aquelas que prestam serviços de natureza específica e especializada em decorrência das obrigações e dos deveres do Estado para atender às necessidades do cidadão. Essa rede envolve os serviços e programas sociais das políticas públicas como educação, saúde, assistência social, habitação, esporte, cultura e lazer, dentre outros. No caso específico da assistência social, Carvalho e Guará (1998, p. 29) ressaltam que a referida política tem por objetivo garantir proteção social à população vulnerabilizada. Neste sentido, as ações assistenciais constituem uma malha de serviços direcionada para o atendimento à população que busca tais serviços. A ação governamental nesse setor ocorre de forma integrada às ações da sociedade civil, “através de contratos ou subsídios do governo municipal, ou mesmo estadual e federal” (Ibid. p. 30).

A esta classificação de Carvalho e Guará, Bourguignon (2001, p. 4) acrescenta mais dois tipos diferentes de redes que, de acordo com a autora conferem maior dinamicidade às possibilidades de articulação às redes já existentes. São elas:

- a) **Redes regionais** — constituídas pela articulação entre serviços em diversas áreas da política pública e entre municípios de uma mesma região;
- b) **Redes intersetoriais** — são aquelas que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados.

Para Bourguignon (2001, p. 3), o termo rede indica “a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal”.

Segundo Olivieri (2003, p. 1), rede social é concebida como “sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns”. Assim, as redes são caracterizadas por diversos tipos, no entanto, por mais diferentes que sejam as organizações e as causas que defendem, elas possuem um propósito comum que é alargar suas idéias a um “universo sempre amplo de interlocutores: beneficiários, parceiros, financiadores, voluntários, colaboradores, etc. Para isso precisam contar com meios adequados para o desenvolvimento de fluxos de informação, gerenciamento organizacional e comunicação institucional” (Ibid., p. 2).

Como já foi mencionado na Introdução deste estudo, de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 94), a rede socioassistencial é concebida como:

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos o que supõe articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Tais serviços, programas, projetos e benefícios devem ser executados de maneira articulada visando atender as diversas situações caracterizadas na proteção social básica e especial de média e alta complexidade. De acordo com a PNAS (2004, p. 27) e a NOB/SUAS (2005, p. 92), a proteção social de assistência social se ocupa das vitimizações, fragilidades e contingências que o cidadão e a cidadã enfrentam na sua trajetória de vida, em decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Desse modo, os parâmetros para organização da rede socioassistencial expressam o seu significado e os objetivos da política:

- a) oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) caráter público de co-responsabilidade e complementariedade entre ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;
- d) porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidade e riscos sociais;
- f) caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como recursos próprios para rede não-governamental;
- g) referência unitária em todo território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidade sociais” (NOB/SUAS, 2005, p. 95).

Nesta direção, pode-se afirmar que a rede socioassistencial possui características próprias, estando inserida no âmbito das redes setoriais públicas, conforme denominação de Carvalho e Guará (1998, p. 29), igualmente às demais políticas sociais (a exemplo de educação, habitação, trabalho, cultura, lazer, saúde). É uma rede, conforme conceitua a

NOB/SUAS (2005), que envolve os serviços, programas, projetos e benefícios governamentais articulados às ações da sociedade civil a partir de um convênio firmado com o órgão gestor público da assistência social.

No entanto, afora essas ações da rede privada sem fins lucrativos executadas a partir de convênio com o órgão gestor público, não se pode esquecer que ainda há entidades que desenvolvem ações que, do ponto de vista formal, não fazem parte da rede socioassistencial, pois não são realizadas através de um convênio com o órgão gestor público. Porém, as mesmas são direcionadas e prestam atendimento sistemático e, muitas vezes, aos mesmos usuários atendidos em outros serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, gerando fragmentação da atenção às necessidades sociais, paralelismo e duplicidade de ações.

O conhecimento de tais entidades e das ações por ela desenvolvidas ainda representa um desafio, em função da existência de seu grande número, das diferentes naturezas, da dispersão no território e da diversidade de ações desenvolvidas. No entanto, é imprescindível que o gestor público da assistência social conheça as entidades que prestam serviços e, também, as demais que, embora suas ações não estejam formalmente inseridas nessa malha, as mesmas são específicas da assistência social e estão direcionadas aos cidadãos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade social. Tal conhecimento se faz necessário para se organizar os serviços, programas, projetos, benefícios e os recursos disponibilizados em um determinado território, de modo a viabilizar o acesso da população, otimizar os recursos financeiros, materiais e humanos e melhorar a qualidade do atendimento.

Na atualidade, o sistema de informação, na gestão da assistência social é um instrumento importante para as atividades de planejamento, coordenação, controle, além de outras específicas à função de gestor público da referida política. No caso específico do conhecimento da rede socioassistencial, o sistema de informação se constitui em um facilitador e viabilizador para os gestores públicos conhecerem as entidades existentes (a partir dos dados de identificação, população que atende, critérios de atendimento, capacidade de atendimento, dentre outros) no âmbito de sua responsabilidade e, por consequência, articular e organizar em rede os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Para melhor compreender a importância do sistema de informação como um facilitador e viabilizador para a articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, será apresentada, no próximo capítulo, a nossa experiência na implantação do Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE), como uma das estratégias para implantação do SUAS no Estado.

4. O SISTEMA DE INFORMAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE PERNAMBUCO

4.1 As ações estratégicas na implantação do SUAS

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC)⁵⁶ foi o órgão responsável pela coordenação da Política de Assistência Social no Estado de Pernambuco⁵⁷, no período de 2004 a 2006, através da Secretaria Executiva da Assistência Social (SEAS). A SDSC, em consonância com as deliberações da IV CNAS, realizada em 2003, e com a nova PNAS (2004), direcionou suas ações para organizar o SUAS no Estado. Nesse processo, o respeito à autonomia dos municípios e às instâncias de controle social sempre foi preservado numa expressão de defesa da diretriz de descentralização político-administrativa da política de assistência social.

As estratégias adotadas para organizar/implementar⁵⁸ o SUAS em Pernambuco foram:

⁵⁶ Criada através da Lei 12.559, de 13 de abril de 2004, tem por finalidade e competência planejar, coordenar e executar políticas sociais integradas de cidadania, assistência social e de desenvolvimento local, com vistas à superação dos indicadores de pobreza no campo e na cidade, a partir da implantação de programas que possibilitem a inclusão social, através de: ações destinadas à melhoria das relações de trabalho, criação de oportunidades de emprego e geração de renda; ampliação da política estadual de amparo e assistência às crianças, aos adolescentes, aos idosos e as pessoas com deficiência; implementação de projetos descentralizados através do programa Governo nos Municípios (Diário Oficial, 14 de abril de 2004). A SDSC, através da Secretaria Executiva de Assistência Social, foi responsável pela coordenação da Política de Assistência Social em Pernambuco, até 31 de dezembro de 2006. Integram a estrutura político-administrativa da SDSC a Agência do Trabalho que tinha a responsabilidade de gerir o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) em Pernambuco e, também, o Projeto Renascer que gerenciava o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), o Fundo de Crédito Rural Renascer e, até agosto de 2005, gerenciou o Crédito Fundiário. A missão do Projeto Renascer era de “gerenciar programas de desenvolvimento local integrado e sustentável, voltados para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais pobres do Estado de Pernambuco” (SDSC, 2006, p. 20).

⁵⁷ A partir da LOAS, os órgãos responsáveis pela gestão estadual da assistência foram os seguintes: Secretaria do Trabalho e Ação Social — 1995-1998; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social — 1999-2002; Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais — 2002-2003, Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania — 2004-2006 e, atualmente, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Destacamos que, desde a criação da Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais (2002) e nas outras secretarias subsequentes se tem contemplada uma Secretaria Executiva de Assistência Social.

⁵⁸ As principais ações desenvolvidas no período de 2004 a 2006, no âmbito da assistência social, foram direcionadas para organização/implementação do SUAS e a qualificação e o fortalecimento da gestão: **a) 2004** — realização de 9 (nove) Encontros Regionais sobre o SUAS, nos municípios-pólo (Garanhuns, Afogados da Ingazeira, Salgueiro, Palmares, Carpina, Recife, Gravatá, Caruaru e Petrolina) das regiões de desenvolvimento do Estado, com o objetivo de discutir com gestores, técnicos, prestadores de serviços, conselheiros municipais e estaduais as novas diretrizes da política. **b) 2005** — elaboração e entrega de relatórios aos novos gestores municipais sobre as ações de assistência social desenvolvidas nos municípios; realização de oficinas sobre indicadores sociais, com os 184 municípios e o Distrito de Fernando de Noronha, para identificação das necessidades e ações prioritárias inscritas na proteção social básica e

a) o apoio financeiro com o co-financiamento para contratação de técnicos e compra de equipamentos (microcomputadores e equipamentos de áudio-visual) visando à melhoria das condições infra-estruturais dos municípios para implantação dos CRAS e CREAS; e b) o apoio técnico através de orientações, capacitações sistemáticas, encontros regionais, seminários e reuniões ampliadas⁵⁹ com o propósito de contribuir com a implementação da nova política e qualificar e fortalecer a gestão municipal de assistência social.

Em dezembro de 2006, Pernambuco possuía **5 (cinco) municípios em gestão plena** (Garanhuns — Agreste Meridional; Jaboatão dos Guararapes e Recife — Região Metropolitana; Petrolina — Sertão do São Francisco e Salgueiro — Sertão Central); **172 (Cento e setenta e dois) municípios em gestão básica**; e **7 (sete) municípios em gestão inicial** (Calumbi — Sertão do Pajeú, Jatobá — Sertão de Itaparica; Poção — Agreste Central; Machados, Taquaritinga do Norte, Vertente do Lério e Vertentes — Agreste Setentrional). Em maio de 2008, esse quadro do nível de gestão dos municípios no SUAS ainda continuava o mesmo. Da mesma maneira, o número de CRAS (191) e CREAS (67), nesse mesmo período, não sofreu alteração.

proteção social especial de média e alta complexidade; capacitação para o acompanhamento físico-financeiro das ações no sistema SUASweb; execução do projeto “Começar Diferente” com o objetivo de inserir as crianças do BPC pertencentes aos 11 municípios de menor IDH em creches e pré-escolas da rede dos serviços de ação continuada; encontros com os gestores para elaboração de proposta à Norma Operacional Básica (NOB/SUAS); realização de sete encontros regionais com gestores, técnicos e conselheiros da assistência social sobre a PNAS e o SUAS; apoio e participação nas conferências municipais, preparatórias para a VI Conferência Estadual de Assistência Social; apoio ao Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) na realização da VI Conferência Estadual, momento em que foram discutidas e elaboradas as propostas para a construção do Plano Decenal da Assistência Social, debatido na V CNAS; co-financiamento do Estado às ações da Assistência Social; orientações sistemáticas aos municípios sobre a PNAS (2004), a NOB/SUAS (2005), as portarias e outras legislações relacionadas à prestação de contas e à implantação dos CRAS e CREAS, contratação de equipes técnicas, elaboração de planos municipais de assistência social, dentre outras. **c) 2006** — apoio técnico aos municípios no preenchimento do Plano de Ação 2006 e na prestação de contas com recursos do governo federal, co-financiamento estadual de ações da proteção social básica e especial de média e alta complexidade; orientação sistemática quanto às portarias e demais legislações referentes aos programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social (SDSC, 2006).

⁵⁹ As capacitações contemplaram os diversos sujeitos envolvidos com a assistência social, ou seja, gestores, conselheiros, técnicos das secretarias de assistência social e profissionais da rede conveniada dos programas, projetos, serviços e benefícios da proteção social básica e especial de média e alta complexidade, além dos conselheiros da assistência social e técnicos de outras políticas setoriais, a saber: a) **2004** — capacitação do agente jovem para as ações de enfrentamento ao abuso e exploração sexual infanto-juvenil b) **2005** — capacitação e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), capacitação do Bolsa Família; realização de 25 oficinas na temática violência sexual infanto-juvenil; oficina de sensibilização para expansão das ações de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil; c) **2006** — capacitação do Bolsa Família; oficinas na temática violência sexual infanto-juvenil; oficina de sensibilização para criação da comissão intersetorial estadual de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil; oficina para construção da proposta pedagógica do PETI; capacitação dos técnicos da rede socioassistencial de atendimento ao idoso e a pessoa com deficiência; capacitação do Programa Agente Jovem para o enfrentamento ao abuso e exploração sexual infanto-juvenil e reestruturação das ações de enfrentamento ao abuso e exploração sexual infanto-juvenil; capacitação para apresentação e utilização do Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE).

Ainda quanto ao apoio técnico aos municípios, a SDSC desenvolveu ações consideradas pela PNAS como sendo as bases organizacionais ou os eixos estruturantes para a gestão do SUAS, quais sejam: o monitoramento e a avaliação, a identificação da rede socioassistencial e a implantação do sistema de informação denominado Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE)⁶⁰.

A implantação de tais ações, dado o seu caráter de novo, se expressou como um desafio para a gestão estadual, pois exigiu o desenvolvimento concomitante de 3 (três) projetos diferentes e complexos do ponto de vista técnico e da logística. A motivação por realizá-los foi fundamentada no entendimento de que eram imprescindíveis para subsidiar a gestão da política nos âmbitos estadual e municipal, no que diz respeito à realização das atividades de planejamento a partir do conhecimento da realidade social; ao conhecimento da rede socioassistencial com a finalidade de organizar o SUAS; ao acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios visando qualificar a sua execução e, por consequência, à universalização do acesso do cidadão à assistência social e à divulgação da política e dos seus resultados com os responsáveis pela gestão e com a sociedade.

No desenvolvimento dos 3 (três) projetos, o SIGAS/PE foi fundamental para a realização dos demais, na perspectiva de atender aos propósitos de realização dos mesmos, principalmente o da rede socioassistencial. Para o monitoramento e avaliação, o SIGAS/PE foi importante tendo em vista o acesso dos responsáveis aos resultados acerca das condições de gestão da política e, também, das realizações da assistência social no que se refere aos êxitos e aos entraves na execução; e para a identificação da rede socioassistencial, por levar ao conhecimento dos sujeitos envolvidos com a gestão da política a totalidade das entidades governamentais e não-governamentais que executam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, no âmbito de sua responsabilidade. Desse modo, para melhor conhecer o SIGAS/PE, o item seguinte detalhará a sua implantação.

4.2 A implantação do Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE)

Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, a NOB/SUAS (2005) define o sistema de informação na assistência social como um instrumento de gestão, suporte às atividades de gestão. Nesta perspectiva, a SDSC implantou o SIGAS/PE, o qual tem a

⁶⁰ Ações realizadas sob a coordenação técnica da Gerência Geral de Assistência Social.

capacidade de armazenar dados e disponibilizar informações em forma de relatórios acerca das realizações da assistência social e de outros elementos fundamentais para subsidiar as atividades dos gestores, técnicos e conselheiros. Além de possibilitar a socialização das informações com a sociedade. Tais fundamentos se constituíram nos principais objetivos do SIGAS/PE. O referido Sistema é composto por 6 (seis) módulos considerados importantes à gestão da assistência social, sendo eles: perfil municipal, rede de proteção, ações da política de assistência social, cadastro dos beneficiários, cadastro dos conselhos e monitoramento e avaliação. Os mesmos contribuem com o planejamento, a formulação e o acompanhamento dos programas, projeto, serviços e benefícios e a tomada de decisão dos gestores, executores e conselheiros como, também, possibilita a socialização das informações acerca da política com todos os interessados.

Assim, constituem o público usuário do SIGAS/PE os gestores, os conselheiros, os trabalhadores e os usuários da assistência social, as entidades prestadoras de serviços e a sociedade civil. Sua abrangência envolve de forma direta a população dos municípios do Estado de Pernambuco e, indiretamente, todo cidadão que tenha interesse no Sistema, uma vez que o mesmo é acessado via internet. O SIGAS/PE foi hospedado na Agência Estadual de Tecnologia da Informação (ATI), provedor de internet do Governo do Estado, sob o domínio: www.sigas.pe.gov.br

As principais características do SIGAS/PE, conforme Lima Filho (2006, p. 1), são as seguintes:

- a) Sistema desenvolvido com uso de Software Livre ou *Free Software*, que, segundo a definição criada pela *Free Software Foundation*, é qualquer programa de computador que pode ser usado, copiado, estudado, modificado e redistribuído sem nenhuma restrição. As licenças de softwares livres permitem também que eles sejam vendidos, mas estes em sua grande maioria estão disponíveis gratuitamente. Os argumentos utilizados pela SDSC na definição do uso de tais ferramentas computacionais foram: gratuidade, qualidade (atualmente programas de computador classificados como softwares livres das áreas de banco de dados, linguagem de programação, sistema operacional, entre outros, têm qualidade semelhante e às vezes até superior aos softwares pagos, também chamados de proprietários), suporte técnico e atualização oferecidos aos programas pelos seus criadores.
- b) Modulado — é composto por módulos com o objetivo de organizar e recuperar os

dados bem como facilitar a visualização através de consultas em tela ou em emissão de relatórios;

- c) Possui perfis de usuários diferenciados de acesso ao sistema — isso para que se possa ter o controle de uso do SIGAS/PE, ou seja, acesso para consulta, inserção de dados e alteração do sistema visando a sua atualização e a saída de relatórios. Portanto, são três os tipos de perfis de acesso ao sistema:
- **perfil geral de acesso livre a todas as consultas e relatórios** — permite apenas consultar e emitir relatórios, mas não permite ao usuário fazer qualquer tipo de alimentação ou alteração;
 - **perfil restrito para acesso ao módulo de administração** — permite ao usuário o acesso ao módulo de administração do sistema para criar conta de acesso para novos usuários e definir novos perfis de permissão de acesso.
 - **perfis restritos para entrada de dados no sistema** — permite ao usuário cadastrar dados e fazer alterações no sistema.

Ainda de acordo com Lima Filho (2006, p. 2), as plataformas de desenvolvimento do SIGAS/PE são as seguintes:

a) **Servidor Web (APACHE)**⁶¹ é um programa de computador responsável por aceitar pedidos HTTP⁶² de clientes, geralmente os navegadores, e servi-los com respostas HTTP, incluindo dados, caso do SIGAS/PE, páginas web HTML⁶³ com objetos embutidos (imagens, áudio etc.). APACHE é o servidor web mais utilizado na Internet. Roda a linguagem de programação PHP. Ele foi desenvolvido para rodar em computadores com sistema operacional Linux, Unix ou mesmo no Windows. Praticamente todos os sites de internet que acessamos buscam no APACHE o conteúdo que é mostrado na tela, ele está presente em mais de 90% dos servidores de hospedagem. É gratuito, com código fonte livre;

b) **Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SDGB)**⁶⁴ é o MySQL,⁶⁵ que é

⁶¹ Destacamos que o Servidor Web APACHE, o SGBD MySQL e a linguagem de programação PHP são softwares livres.

⁶² Acrônimo para *HyperText Transfer Protocol* — que significa Protocolo de Transferência de Hipertexto — é um termo que remete a um texto em formato digital, ao qual agrega-se outros conjuntos de informação na forma de blocos de textos, imagens ou sons.

⁶³ Acrônimo para a expressão inglesa *HyperText Markup Language* — que significa Linguagem de Marcação de Hipertexto — é uma linguagem de marcação utilizada para produzir páginas na Web.

⁶⁴ Um Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) é o conjunto de programas de computador responsáveis pelo gerenciamento de uma base de dados. O principal objetivo é retirar do sistema a responsabilidade de gerenciar o acesso, manipulação e organização dos dados. O SGBD disponibiliza uma interface para que os seus clientes possam incluir, alterar ou consultar dados (LIMA FILHO, 2006, p. 2),

⁶⁵ O MySQL é um dos sistemas de gerenciamento de banco de dados mais populares que existe e, por ser otimizado para aplicações Web, é amplamente utilizado na internet. É muito comum encontrar serviços de hospedagem de sites que oferecem o MySQL e a linguagem PHP, justamente porque ambos trabalham muito bem em conjunto. Outro fator que ajuda na popularidade do MySQL é sua disponibilidade para

um sistema de gerenciamento de banco de dados relacional que utiliza a linguagem padrão do *Structured Query Language* (SQL). É extremamente rápido e versátil, permite construir aplicações interativas e complexas, possui uma interface muito amigável e fácil de usar em parceria com o PHP, é largamente utilizado em aplicações internet. É gratuito, com código fonte;

c) **Linguagem de programação** — PHP⁶⁶ é uma linguagem de programação, é um método padronizado para expressar instruções para um computador. É um conjunto de regras sintáticas e semânticas usadas para definir um programa de computador. Uma linguagem permite que um programador especifique precisamente sobre quais dados um computador vai atuar, como estes dados serão armazenados ou transmitidos e quais ações devem ser tomadas sob várias circunstâncias.

d) **ScriptCase** — Ferramenta CASE — é uma ferramenta visual para desenvolvimento voltado à internet, na linguagem PHP, para a criação de aplicações baseadas em banco de dados. O ScriptCase reconhece os objetos do *esquema* (estruturas lógicas que se referem diretamente aos dados do banco de dados) de qualquer SGBD (Tabelas, visões, seqüências, procedimentos armazenados, sinônimos, índices, agrupamentos e links etc.) e permite ao usuário criar as interfaces de entrada e saída dos seus sistemas Web. O ScriptCase é uma ferramenta nacional com documentação e suporte em português, possui uma comunidade de cerca de dois mil desenvolvedores espalhados no Brasil [...] (LIMA FILHO, 2006, p. 2).

Para a utilização do ScriptCase⁶⁷ no desenvolvimento da programação do SIGAS/PE, a SDSC adquiriu uma licença para uso à NetMake, empresa brasileira, fundada em 2001, com sede em Recife/PE, responsável pela criação e desenvolvimento da referida ferramenta.

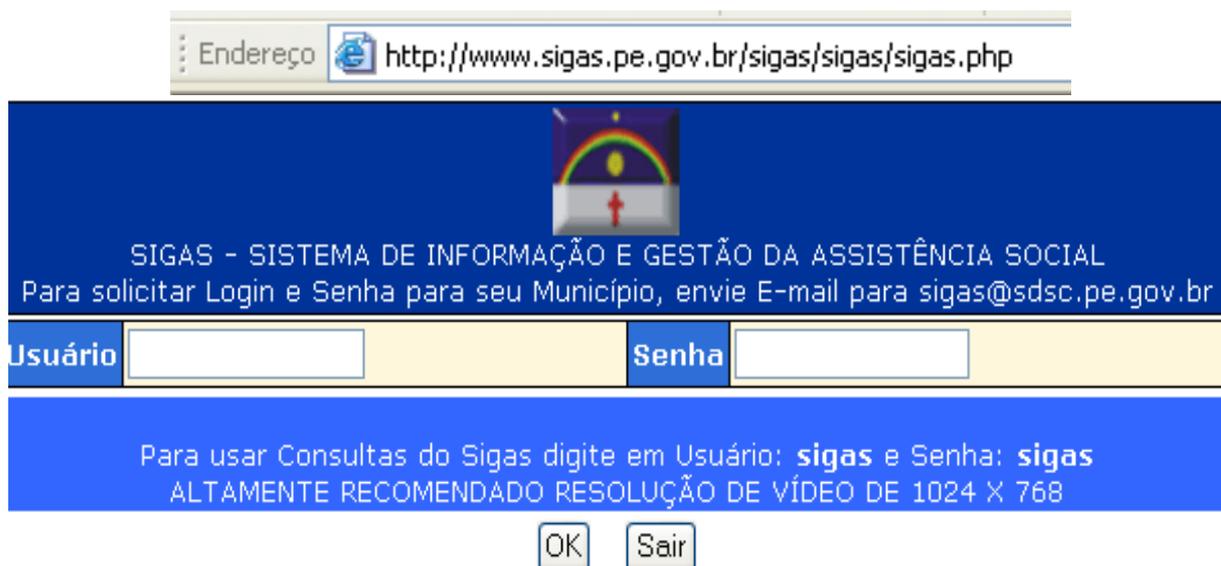
As Figuras 1 e 2 mostram a página de acesso ao SIGAS/PE e a página inicial para consulta aos módulos que compõem o Sistema: perfil municipal, rede de proteção, conselhos, ações da assistência social, beneficiários e monitoramento.

Figura 1 Página de acesso ao SIGAS/PE

praticamente qualquer sistema operacional, como Linux, Windows e outros. Além disso, o MySQL é um software livre [...] o que significa que qualquer um pode estudá-lo ou alterá-lo conforme a necessidade. Entre as características técnicas do SGBD MySQL, estão: alta compatibilidade com linguagens como PHP, Java, [...]; baixa exigência de processamento (em comparação com outros SGBD); vários sistemas de armazenamento de dados [...]; recursos como transações (*transactions*), conectividade segura, indexação de campos de texto, replicação etc.; instruções em SQL, como indica o nome. [...]. O MySQL surgiu na Suécia pelas mãos de três colegas: Allan Larsson, David Axmark e Michael Monty Widenius. Trabalhando com base de dados, eles sentiram a necessidade de fazer determinadas conexões entre Tabelas e usaram o sistema gerenciador de banco de dados mSQL para isso. Porém, não demorou para perceberem que essa ferramenta não lhes atendia conforme o necessário e passaram a trabalhar em uma solução própria. Surgiu então o MySQL, cuja primeira versão foi lançada no ano de 1996. Até o momento em que este artigo era escrito (20/4/2008), o MySQL estava na versão 5.0 (mais precisamente, 5.0.26) [...]. Disponível em: <<http://www.infowester.com/postgresql.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

⁶⁶ PHP — acrônimo recursivo para *Hypertext Preprocessor* — é uma linguagem de programação de computadores muito utilizada para gerar conteúdo dinâmico na internet. A referida linguagem de programação é de domínio específico, ou seja, seu escopo se estende a um campo de atuação que é o desenvolvimento para a Internet. Seu propósito principal é de implementar soluções Web velozes, simples e eficientes.

⁶⁷ Para maiores informações sobre a ferramenta ScriptCase, consultar o site: <<http://www.scriptcase.com.br>>.



Fonte: SIGAS/PE, 2008

Figura 2 **Página inicial do SIGAS/PE**



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Para a formatação de cada módulo do SIGAS/PE foram utilizadas diferentes

estratégias, tendo em vista que os dados para alimentá-los foram provenientes de várias fontes, quais sejam: a) módulo perfil municipal — bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); b) módulo dos conselhos — cadastro da Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e dos conselhos municipais de assistência social; c) módulo das ações da assistência social — planilhas e relatórios quali-quantitativos da SDSC; d) módulo dos beneficiários — bancos de dados do BPC, Bolsa Família e Programa Estação Futuro. Para esses módulos foi preciso definir apenas como os dados iriam ser migrados ou seriam alimentados. No caso da especificação dos módulos da rede de proteção e do monitoramento e avaliação, foram realizados projetos específicos.

4.2.1 Caracterização dos módulos que compõem o SIGAS/PE

1 — **Módulo Perfil Municipal** — especificado com base nas informações da amostra do Censo Demográfico 2000, disponibilizado pelo IBGE. Para tanto, realizou-se articulação com o referido órgão, sede regional em Recife. As informações da amostra do Censo 2000 estão divididas em dois conjuntos de dados: o banco de indivíduos⁶⁸, com informações referentes a 740.000 (setecentos e quarenta mil) pessoas; e o banco de domicílios⁶⁹, com 225.649 (duzentas e vinte e cinco mil seiscentos e quarenta e nove) informações, as quais foram expandidas para a população total de Pernambuco através de metodologia proposta pelo IBGE⁷⁰. Após esse processo de expansão, realizado pelo técnico em estatística, os bancos de dados passaram a contemplar informações de 7.929.015 (sete milhões, novecentos e vinte e nove mil e quinze) indivíduos e de 1.994.041 (Hum milhão, novecentos e noventa e quatro mil e quarenta e hum) domicílios. A partir desse trabalho, a equipe de informática teve

⁶⁸ “O banco de dados de indivíduos é composto pelas informações de posicionamento geográfico registrada para o domicílio no qual ele reside e de informações sobre o indivíduo, como sexo, idade, cor/raça, religião, relação com o chefe do domicílio e da família, existência de deficiência física, mental ou motora, migração, tempo de residência, educação e escolaridade, nupcialidade e fecundidade, ocupação e emprego, rendimentos e aposentadoria” (SALES, 2006, p. 5. Mimeografado.).

⁶⁹ “O banco de dados de domicílios é composto por informações de posicionamento geográfico, como unidade federativa, mesorregião, microrregião, município, distrito e subdistrito; por informações consolidadas sobre os moradores, como total de homens e mulheres, número de famílias no domicílio e rendimento domiciliar. Há também informações do domicílio, como tipo e condição do domicílio, número de cômodos, dormitórios e banheiros, abastecimento de água, saneamento, iluminação elétrica e bens de consumo como, por exemplo, existência de microcomputador, geladeira, televisão, automóvel, dentre outras. A relação completa de variáveis e sua descrição detalhada se encontram na documentação oficial dos resultados da amostra — IBGE (2002)” (Ibid., p. 5).

⁷⁰ De acordo com Sales (2006), o IBGE utiliza pesos obtidos através de técnicas estatísticas como a calibração e do método de Mínimos Quadrados Generalizados, conforme é possível ver no documento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002, p. 11).

possibilidade de fazer a migração dos dados para o SIGAS/PE.

O módulo Perfil Municipal contém um menu com três opções: **dados demográficos**; **dados dos domicílios** e **relatório-síntese por RD e município**, conforme pode ser observado na figura 3.

Figura 3 Menu do Módulo Perfil Municipal, com as opções de dados demográficos, dados dos domicílios, e relatório-síntese por Região de Desenvolvimento e Município



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

A **opção dados demográficos** possui um conjunto de relatórios divididos em: a) dados populacionais; b) dados de migração; c) dados de instrução e escolaridade; d) dados sobre trabalho e rendimentos; e) dados sobre rendimentos de benefícios e programas de transferência de renda; f) dados sobre fecundidade; g) dados sobre a população de acordo com a faixa etária. Neste módulo há 84 (oitenta e quatro) opções de relatórios que trazem informações sobre o município e a região de desenvolvimento. Acrescenta-se a esse quantitativo de opções de relatórios mais 84 (oitenta e quatro) opções referentes ao Estado de Pernambuco como um todo.

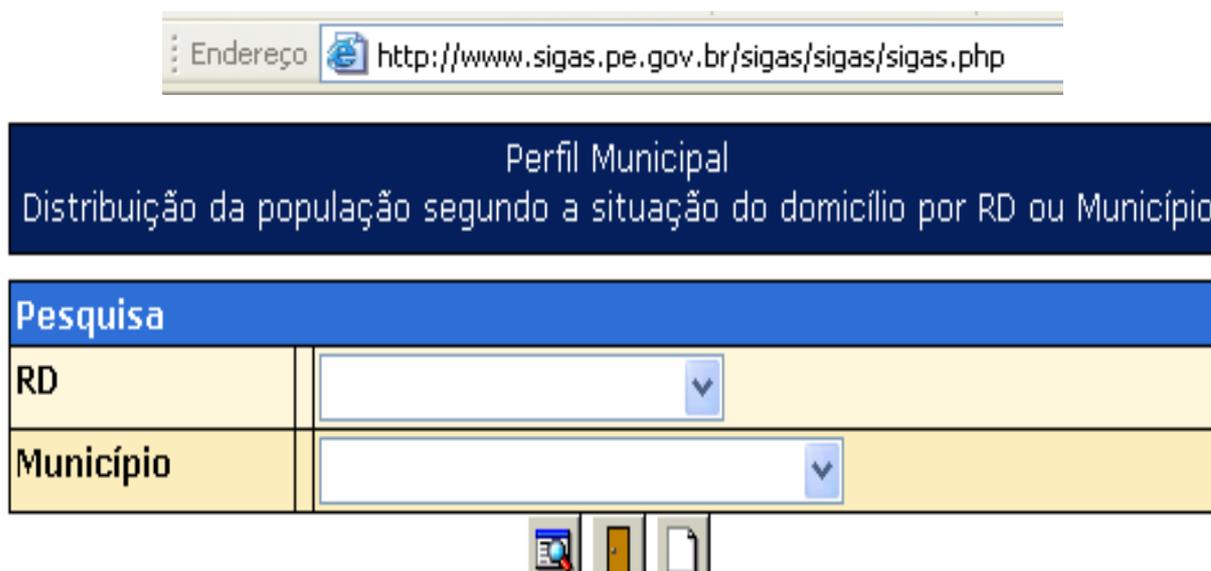
As Figuras 4 e 5 mostram as opções e a tela de consultas aos dados demográficos, respectivamente.

Figura 4 Opções de relatórios de dados demográficos do Perfil Municipal

Endereço  http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php	
Perfil Municipal	
Dados Demográficos	
	
Dados populacionais	
1	Dist. da população segundo a Região de Desenvolvimento (RD)
2	Dist. da população segundo o município
3	Dist. da população segundo o município de uma determinada RD
4	Dist. da população segundo a situação do domicílio (zona rural ou urbana)
5	Dist. da população segundo a situação do domicílio (zona rural ou urbana), segundo RD ou o município
6	Dist. da população segundo o sexo
7	Dist. total da população segundo a faixa etária «IBGE» e o sexo
8	Dist. da população segundo o sexo, de acordo com RD e o município
9	Dist. total dos domicílios segundo o sexo do chefe da família
10	Dist. dos domicílios segundo o sexo do chefe da família por RD e município
11	Dist. total das famílias segundo o sexo do chefe da família
12	Dist. das famílias segundo o sexo do chefe da família por RD e município
13	Dist. do total de indivíduos residentes por domicílio
14	Dist. do total de indivíduos residentes por domicílio por RD e município
15	Dist. do total de famílias residentes no domicílio
16	Dist. do total de famílias residentes no domicílio por RD e município
17	Dist. do número de componentes das famílias
18	Dist. do número de componentes das famílias no domicílio por RD e município
19	Dist. da população segundo a faixa etária «IBGE» e o sexo por RD e município

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 5 Tela para consulta à distribuição da população, por situação do domicílio no Município conforme a Região de Desenvolvimento.



Endereço <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

Perfil Municipal
Distribuição da população segundo a situação do domicílio por RD ou Município

Pesquisa

RD	<input type="text"/>
Município	<input type="text"/>

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

A opção **dados dos domicílios** possui um conjunto de 19 (dezenove) relatórios referentes à localização dos domicílios, tipo, condições, coleta de lixo, luz elétrica, saneamento, além de outros dados. Destaca-se que, os relatórios trazem informações referentes aos domicílios localizados na zona urbana e rural, desmembrados em RD, município ou ainda do Estado como um todo.

A Figura 6 mostra as opções de consulta.

Figura 6 Opções de relatórios dos dados dos domicílios



Caracterização dos domicílios	
1	Dist. dos domicílios segundo a situação (urbana ou rural) e a RD
2	Dist. dos domicílios segundo a situação (urbana ou rural) e o município
3	Dist. dos domicílios segundo a espécie do domicílio, a RD e o município
4	Dist. dos domicílios segundo o tipo do domicílio, a RD e o município
5	Dist. dos domicílios segundo o número de cômodos, a RD e o município
6	Dist. dos domicílios segundo o número de cômodos que servem como dormitório, a RD e o município
7	Dist. dos domicílios segundo a condição de ocupação, a RD e o município
8	Dist. dos domicílios segundo a forma de abastecimento de água (origem), a RD e o município
9	Dist. dos domicílios segundo a forma de abastecimento de água (canalização), a RD e o município
10	Dist. dos domicílios segundo o número de banheiros, a RD e o município
11	Dist. dos domicílios que possuem banheiro, segundo a existência de sanitário, a RD e o município
12	Dist. dos domicílios segundo a forma de esgotamento sanitário, a RD e o município
13	Dist. dos domicílios segundo o destino do lixo, a RD e o município
14	Dist. dos domicílios segundo a existência de iluminação elétrica, a RD e o município
15	Dist. dos domicílios segundo a existência de microcomputador, a RD e o município
16	Dist. dos domicílios segundo o número de moradores do sexo masculino, a RD e o município
17	Dist. dos domicílios segundo o número de moradores do sexo feminino, a e o município
18	Dist. dos domicílios segundo a densidade morador/cômodo, a RD e o município

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

A **opção relatório síntese por RD e município** possui (5) cinco tipos de relatórios: dados demográficos, dados de escolaridade, caracterização dos domicílios, perfil econômico e caracterização dos chefes de família. Esse tipo de relatório foi especificado para permitir aos gestores e aos executores da política o acesso a um documento que contemplasse as principais informações do Estado, da RD e do município, de modo a facilitar a análise situacional do território de sua responsabilidade.

Figura 7 Opções de consulta aos relatórios-síntese por Região de Desenvolvimento e Município



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

As informações contidas em cada tipo de relatório-síntese são as seguintes:

Dados demográficos

- a) Cabeçalho — região de desenvolvimento, município, população;
- b) Evolução do IDH — 1991, 2000, variação da evolução;
- c) População por localidade — urbana, rural;
- d) População por sexo — masculino, feminino;
- e) População por faixa etária e sexo — masculino, feminino, total em anos de idade (de 0 a 6 anos, de 7 a 14 anos, de 15 a 24 anos, de 25 a 59 anos e 60 anos e mais);
- f) População com deficiência — total;
- g) População por tipo de deficiência — física, mental, visual, auditiva.

Dados de escolaridade

- a) Cabeçalho — região de desenvolvimento, município, população;
- b) Distorção idade e série — ensino fundamental, ensino médio;
- c) Total de matrículas — ensino fundamental e ensino médio;
- d) total de alunos que abandonaram a escola — ensino fundamental e ensino médio;

- e) População não alfabetizada em relação à população total;
- f) Percentual de população não alfabetizada por faixa etária — de 5 a 6 anos, de 7 a 14 anos, de 15 a 24 anos, de 25 a 59 anos, de 60 anos e mais.

Caracterização dos domicílios

- a) Cabeçalho — região de desenvolvimento, município, população;
- b) Distribuição de domicílios por localidade — urbana, rural;
- c) Distribuição dos domicílios por tipo de ocupação — casa, apartamento, cômodo;
- d) Distribuição de domicílios segundo a forma de abastecimento d'água — rede central, poço, nascente, outros;
- e) Distribuição de domicílios segundo a existência de banheiro ou sanitário — rede geral de esgoto, fossa séptica, fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar, outro escoadouro, sem banheiro;
- f) Distribuição de domicílios segundo o destino do lixo — coletado, jogado no terreno ou rio, queimado, enterrado, outro destino.

Perfil econômico

- a) Cabeçalho — região de desenvolvimento, município, estimativa de famílias pobres, estimativa de pessoas pobres, total de famílias, população economicamente ativa, taxa de desemprego (período);
- b) Distribuição de famílias por classe de salário mínimo em relação ao total de famílias — até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, mais de $\frac{1}{4}$ até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo, mais de 1 até 2 salários mínimos, mais de 2 até 3 salários mínimos, mais de 3 salários mínimos;
- c) Distribuição de responsáveis por classe de salário mínimo — sem renda, até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, mais de $\frac{1}{2}$ até 1 salário mínimo, mais de 1 até 2 salários mínimos, mais de 2 até 3 salários mínimos, mais de 3 até 5 salários mínimos; mais de 5 salários mínimos;
- d) Percentual de pobreza, desigualdade e exclusão;
- e) Percentual de vulnerabilidade, por grupos de idade — pessoas de 10 a 14 anos que trabalhavam em 1991, pessoas de 10 a 14 anos que trabalhavam em 2000, pessoas acima de 64 anos morando sozinha, crianças indigentes, crianças de 4 a 5 anos fora da escola, crianças de 5 a 6 anos fora da escola, crianças de 7 a 14 anos fora da escola, crianças de 10 a 14 anos fora da escola, crianças de 15 a 17 anos fora da escola.

Caracterização dos chefes de família

- a) Cabeçalho — região de desenvolvimento, município, população masculina e população feminina;
- b) Distribuição dos chefes de família por sexo (masculino e feminino) e faixa etária em anos de idade (10 a 14 anos, 15 a 24 anos, 25 a 59 anos e, 60 anos e mais);
- c) Distribuição dos chefes de família por anos de estudos e faixa-etária em anos (menos de 1 ano, de 1 a 3 anos, de 4 a 7 anos, de 8 a 10 anos, 11 anos e acima), segundo as mesmas faixas etárias do item anterior.

2 — **Módulo Rede de Proteção** — a formatação e alimentação do banco de dados foram realizadas a partir dos instrumentais utilizados e dos resultados alcançados na pesquisa para Identificação da Rede Socioassistencial no Estado de Pernambuco. O propósito maior do referido projeto foi contribuir com a organização e, ou, implementação do SUAS no Estado e subsidiar a gestão municipal da política de assistência social.

Com base em pesquisa bibliográfica e documental, nas discussões com a equipe técnica assim como no conhecimento de outras experiências para identificação da rede socioassistencial⁷¹, foram elaborados dois instrumentais de coleta de dados. Tal necessidade se justificou pelo fato da pesquisa ter sido direcionada para a identificação de entidades de naturezas distintas, tendo essas especificidades diferentes. Essa particularidade da natureza das entidades fez com que alguns blocos de perguntas fossem contemplados em apenas um dos instrumentais. No entanto, para aqueles blocos contemplados em ambos conservou-se a maioria das perguntas. Os mesmos foram pré-testados e, em seguida, validados. O instrumental direcionado às entidades governamentais é composto por 8 (oito) blocos de perguntas, a saber: a) dados de identificação; b) estrutura organizacional; c) caracterização do público atendido; d) ações desenvolvidas, atividades, planejamento, capacitação e recursos humanos; e) aspectos financeiros; f) articulação com outras entidades governamentais e parceria com entidades privadas sem fins lucrativos; g) participação; h) conhecimento dos serviços sociais (creche, abrigo, centros de convivência ou outros) na área de atuação e da legislação referente à assistência social.

O segundo instrumental, direcionado às entidades privadas sem fins lucrativos, possui 11 (onze) blocos de perguntas, sendo que apenas 3 (três) blocos se diferenciam daqueles contemplados no instrumental para pesquisar as entidades governamentais, são eles: a) inscrições ou registros no CMAS ou em outros conselhos que têm uma relação direta com a

⁷¹ Tais pesquisas foram realizadas nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte.

ação que desenvolvem, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e Título de Utilidade Pública; b) finalidade e âmbito de atuação; c) capacidade de atendimento e recursos humanos.

A partir desse conjunto de informações, além de se identificar as entidades, buscou-se também: avaliar a estrutura dos serviços, programas e projetos e benefícios executados; conhecer o perfil dos usuários, as demandas e o quadro de profissionais existentes para a prestação dos serviços; avaliar a cobertura e o alcance desses serviços (abrangência e territorialidade); identificar a relação de parceria entre as entidades e criar um banco de dados da rede socioassistencial existente nos municípios.

Afora os dois instrumentais, foi elaborado um quadro, para o registro ou mapeamento de entidades que desenvolvem de forma esporádica algum tipo de ação para a população em situação de risco e vulnerabilidade social.⁷²

Mesmo tendo conhecimento das ações da proteção social básica e especial de média e alta complexidade desenvolvidas pelas secretarias municipais de assistência social com recursos do governo federal e estadual, as mesmas fizeram parte do universo pesquisado devido à necessidade de se obter informações a respeito de outros serviços, programas, projetos, benefícios e demais ações de assistência social por elas executados com recursos próprios ou oriundos de entidades privadas.

No Projeto de Identificação da Rede Socioassistencial um dos grandes desafios residiu no fato de não se conhecer, previamente, as entidades privadas sem fins lucrativos. Neste sentido, o universo era desconhecido. Para subsidiar este trabalho, realizamos consultas aos bancos de dados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e no Cadastro de Entidades que prestam serviço ao idoso, fornecido pelo Conselho Estadual dos Direitos do Idoso (CEDI). Foram ainda realizados contatos com os conselhos estaduais e municipais de defesa e de direitos (assistência social, criança e adolescente, idoso e pessoa com deficiência).

Destaca-se que o projeto contemplou as entidades governamentais e as entidades privadas sem fins lucrativos inscritas ou não em Conselhos. Para a realização da pesquisa foram estabelecidos os seguintes critérios: atender o público em situação de risco e vulnerabilidade social, desenvolver ações de forma sistemática, não ter por condição pagamento ou contribuição financeira dos usuários e não atender a um público específico de

⁷² Para aprofundamento dos conceitos, ver o trabalho do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS): Risco e Vulnerabilidade — aproximação inicial, PUC-SP; 2008.

associados.

O projeto foi realizado em duas etapas distintas: inicialmente foram pesquisados 62 (sessenta e dois) municípios pertencentes às Regiões de Desenvolvimento da Mata Norte, do Sertão do Moxotó, do Sertão do Araripe e do Agreste Meridional; posteriormente, a pesquisa contemplou os 122 (cento e vinte e dois) municípios restantes das Regiões de Desenvolvimento Metropolitano, da Mata Sul, dos Agrestes Central e Setentrional, dos Sertões Central, do Itaparica, do Pajeú e do São Francisco, além do Distrito de Fernando de Noronha, conforme Quadro 4.

Quadro 4 Relação de municípios, por Região de Desenvolvimento.

Região de Desenvolvimento	Municípios
Agreste Central (26 municípios)	Agrestina, Alagoinha, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bezerras, Bonito, Brejo da Madre de Deus, Cachoeirinha, Camocim de São Félix, Caruaru, Cupira, Gravatá, Ibirajuba, Jataúba, Lagoa dos Gatos, Panelas, Pesqueira, Poção, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Una, São Caetano, São Joaquim do Monte e Tacaimbó.
Agreste Meridional (26 municípios)	Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Pedra, Saloá, São João, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa.
Agreste Setentrional (19 municípios)	Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Vicente Ferrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lério e Vertentes.
Mata Norte (19 municípios)	Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência.
Mata Sul (24 municípios)	Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortês, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Marial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, São José da Coroa Grande, Sirinhaém, Tamandaré, Vitória de Santo Antão e Xexéu.
Metropolitano (14 municípios)	Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Recife, São Lourenço da Mata e Paulista.
Sertão Central (8 municípios)	Cedro, Mirandiba, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova, Parnamirim e Verdejante.
Sertão do Araripe (10 municípios)	Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade.
Sertão do Itaparica (7 municípios)	Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Jatobá, Petrolândia e Tacaratu.
Sertão do Moxotó (7 municípios)	Arcoverde, Betânia, Custódia, Ibimirim, Inajá, Manari e Sertânia.

Região de Desenvolvimento	Municípios
Sertão do Pajeú (17 municípios)	Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Flores, Iguaci, Ingazeira, Itapetim, Quixabá, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo e Tuparetama.
Sertão do São Francisco (7 municípios)	Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista.
Distrito de Fernando de Noronha	

Fonte: Pesquisa de Identificação da Rede Socioassistencial SDSC/PE, 2005 e 2006.

Na primeira etapa, a pesquisa foi realizada nos meses de outubro e novembro de 2005, por 19 (dezenove) assistentes sociais que participaram do processo de Revisão do Benefício de Prestação Continuada (REV/LOAS), estratégia que viabilizou identificar entidades privadas sem fins lucrativos não inscritas em conselhos, uma vez que as pesquisadoras conheciam com propriedade os diferentes territórios no âmbito do município. Na segunda etapa, a pesquisa foi realizada no período de agosto a novembro de 2006, por 62 (sessenta e dois) pesquisadores, em sua grande maioria, assistentes sociais integrantes dos CRAS dos municípios pesquisados. Todos os pesquisadores foram devidamente capacitados para a pesquisa de campo.

As entrevistas foram realizadas com os responsáveis legais pelas entidades. Ou seja, com os gestores municipais da assistência social e com os presidentes, diretores ou coordenadores das entidades privadas sem fins lucrativos. Em ambos os casos, quando o responsável legal não tinha possibilidade de agendar a entrevista com o pesquisador, o mesmo indicava um técnico ou responsável para fornecer as informações.

Como forma de garantir a qualidade dos dados coletados, os formulários de entrevistas foram analisados por um técnico social responsável pela supervisão do trabalho de campo. Em seguida, os mesmos eram encaminhados para a equipe de estatística que lhes atribuía uma numeração e inseria os dados em um banco construído no *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), para a realização dos testes estatísticos. Só depois, os formulários de entrevistas eram repassados para a equipe de digitação⁷³, coordenada pela equipe de

⁷³ Na alimentação dos dados da Rede de Proteção, participaram os jovens do Programa Estação Futuro, ação do Governo do Estado de Pernambuco na operacionalização do Pacto Metropolitano em defesa das crianças, adolescentes e jovens em situação de risco nas ruas. Celebrado pelos Governos Federal, Estadual e Municipal (municípios pertencentes à Região Metropolitana do Recife), o pacto tem por objetivo monitorar o ciclo da rua, sensibilizar a sociedade, e fortalecer uma rede de proteção à criança, ao adolescente e ao jovem, possibilitando o seu retorno à família, à comunidade e à escola (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2003).

estatística, para proceder à alimentação do banco de dados do módulo Rede de Proteção. Como resultado desse processo, foram elaborados dois relatórios, os quais foram entregues aos gestores municipais da assistência social: o primeiro, de caráter descritivo, contendo as principais informações das entidades pesquisadas (quantitativo, dados de identificação, público atendido, critérios de atendimento, ações da assistência social desenvolvidas e atividades para a operacionalização), a partir do qual se originaram os Catálogos da Rede Socioassistencial de Pernambuco⁷⁴; e o segundo, de caráter analítico, que discorre sobre os resultados da pesquisa.

A Tabela 2 mostra o total de entidades pesquisadas e mapeadas no Projeto de Identificação da Rede Socioassistencial.

Tabela 2 Entidades mapeadas e pesquisadas por Região de Desenvolvimento, em Pernambuco — 2005-2006

Região de Desenvolvimento	Número de Municípios	Entidades Pesquisadas		Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Mapeadas	Total
		Governamentais	Privadas Sem Fins Lucrativos		
Agreste Central.....	26	27 ⁷⁵	134	239	400
Agreste Meridional.....	26	26	54	277	357
Agreste Setentrional	19	19	57	69	145
Mata Norte.....	19	19	126	231	376
Mata Sul	24	24	136	272	432
Metropolitana	14	15 ⁷⁶	785	271	1.070

⁷⁴ AMORIM, Cláudia F. Catálogo da Rede Socioassistencial de Pernambuco. Recife, 2006. Publicação realizada pelo Governo de Pernambuco em parceria com o IPSA, contempla as 12 (doze) regiões de desenvolvimento do Estado e está organizado em 6 (seis) volumes, sendo eles: Vol. 1 — Região do Sertão (Central, Pajeú, Itaparica, São Francisco, Moxotó e Araripe), Vol. 2 — Região do Agreste (Central, Meridional e Setentrional), Vol. 3 — Região da Mata (Norte e Sul), Vol. 4 — Região Metropolitana (Recife e Olinda), Vol. 5 — Região Metropolitana (Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e Jaboatão dos Guararapes), Vol. 6 — Região Metropolitana (Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Moreno, Paulista, Distrito Estadual de Fernando de Noronha).

⁷⁵ Em Caruaru, foram identificadas as seguintes entidades governamentais: Secretaria da Infância e da Juventude e Secretaria de Programas Especiais e Ação Social.

⁷⁶ Em Recife, foi identificado o Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC), autarquia criada para realização de serviços, programas e projetos específicos daquela secretaria.

Região de Desenvolvimento	Número de Municípios	Entidades Pesquisadas		Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Mapeadas	Total
		Governamentais	Privadas Sem Fins Lucrativos		
Sertão Central	8	8	20	0	28
Sertão de Itaparica	7	7	9	22	38
Sertão do Araripe.....	10	10	30	286	326
Sertão do Moxotó	7	7	35	145	187
Sertão do Pajeú	17	18 ⁷⁷	45	89	152
Sertão do São Francisco	7	7	23	29	59
Distrito de Fernando de Noronha ...	1	0	3	5	8
Total.....	185	187	1.457	1.935	3.579

Fonte: SIGAS/PE, dezembro de 2006.

No SIGAS/PE, o módulo Rede de Proteção possui um menu com duas opções: **primeira fase** que se refere à pesquisa realizada nos 62 (sessenta e dois) municípios pertencentes às regiões de desenvolvimento da Mata Norte, do Agreste Meridional, do Sertão do Moxotó e do Sertão do Araripe; e **segunda fase** referente às demais regiões de desenvolvimento do estado, quais sejam: Mata Sul, Agreste Central e Setentrional, Sertões Central, do Pajeú, do São Francisco e do Itaparica, Região Metropolitana, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Em ambas as fases há as opções entidades privadas e entidades públicas.

⁷⁷ Em Carnaíba, foram identificadas as seguintes entidades governamentais: Secretaria de Assistência Social e Inclusão Social e Secretaria Municipal de Cultura e Esportes, responsável pelos atendimentos aos idosos e aos adolescentes e jovens em medidas socioeducativas.

Figura 8 Menu do Módulo Rede de Proteção Social com opção de consulta às fases combinadas com as entidades.



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Na **primeira fase**, o conjunto de relatórios das entidades privadas sem fins lucrativos compreende um total de 69 (sessenta e nove), os quais podem gerar uma série de outros relatórios em função da consulta do usuário, ou seja, se a informação é por RD, por estado e, dependendo do tipo relatório, este pode ser gerado ainda por: porte do município, natureza jurídica ou classificação das entidades (organização não governamental, clube de mães, entidade religiosa, associação de moradores, entre outras), principal atividade desenvolvida, público atendido ou combinação do público atendido, tipo de ação ou combinação do tipo de ação, dentre outras. Os relatórios estão organizados em 14 (quatorze) blocos diferentes, a saber:

- a) entidades privadas existentes nos municípios;
- b) entidades privadas e acesso aos recursos públicos;
- c) entidades privadas e inscrição em conselhos;
- d) entidades privadas e atuação;
- e) entidades privadas e suas ações;
- f) entidades privadas e o público atendido;
- g) entidades privadas e fontes de recursos;
- h) entidades privadas e relações de parcerias;
- i) entidades privadas e participação em instâncias de controle social e espaços de discussão das políticas;

- j) entidades privadas, serviços sociais e legislação;
- k) entidades privadas e título de utilidade pública;
- l) entidades privadas e isenções fiscais / dedução de tarifas;
- m) entidades privadas e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);
- n) entidades privadas e capacitação dos profissionais.

Com relação às entidades públicas, o número de relatórios perfaz um total de 44 (quarenta e quatro). A partir dos citados relatórios podem ser gerados outros por município, RD, estado, porte do município. E, dependendo da consulta, esta pode ser feita ainda por público atendido ou combinações do público atendido, tipo de ação ou combinações do tipo de ação. Os relatórios estão organizados em 7 (sete) blocos diferentes, a saber:

- a) entidades públicas (governamentais) existentes no município;
- b) entidades públicas (governamentais) e suas ações;
- c) entidades públicas (governamentais) e o público atendido;
- d) entidades públicas (governamentais) e fontes de recursos;
- e) entidades públicas (governamentais) e relações de parceria e articulação;
- f) entidades públicas (governamentais), participação em instâncias de controle social e espaços de discussão da política;
- g) entidades públicas (governamentais), serviços sociais e legislação.

Na **segunda fase** também há duas opções, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos e entidades públicas, no entanto, há diferenças no número e no tipo de relatórios para cada tipo de entidade. Isso porque alguns relatórios foram condensados em outros de maneira que a informação ficasse mais completa. Dessa forma, com relação às entidades privadas sem fins lucrativos há um bloco de relatórios na primeira fase que não está contemplado na segunda: **entidades privadas e fontes de recursos**, pois essa informação foi inserida no bloco de relatórios **entidades privadas e acesso a recursos públicos**. Assim sendo, o número de relatórios diminuiu para 55 (cinquenta e cinco), contemplados em 13 (treze) blocos.

Já com as entidades governamentais foi acrescido mais um bloco de relatórios: **entidades públicas (governamentais), estrutura organizacional e forma de ocupação**. O número de relatórios diminuiu para 38 (trinta e oito), isso porque alguns relatórios foram igualmente incorporados a outros, no entanto permaneceu com 7 (sete) blocos.

A seguir, há uma seqüência de Figuras (9, 10, 11 e 12) que mostram tipos de relatórios e consultas às entidades públicas e outra seqüência (Figuras 13, 14 e 15) referente às entidades privadas.

Figura 9 Opções de relatórios das entidades públicas da rede de proteção



The screenshot shows a web browser window with the address bar containing the URL <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>. The page title is "REDE DE PROTEÇÃO RELATÓRIOS ENTIDADES PÚBLICAS". Below the title is a navigation bar with a back button. The main content area is titled "Consultas - (Módulo alimentado com os dados coletados em set/out de 2005 e set/nov de 2006)". It contains a list of reports categorized into "Entidades Públicas Existentes no Município" and "Entidades Públicas e suas Ações".

Consultas - (Módulo alimentado com os dados coletados em set/out de 2005 e set/nov de 2006)	
Entidades Públicas Existentes no Município	
1	Relação de Entidades Públicas Existentes no Município
2	Relação de Entidades Públicas Existentes Segundo a Principal Atividade
3	Relação de Entidades Públicas que têm como Atividade Principal a Assistência Social
Entidades Públicas e suas Ações	
4	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Básica Desenvolvidas
5	Relação de Entidades Públicas, Segundo a Principal Atividade e as Ações da Proteção Social Básica Desenvolvidas
6	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Especial de Média Complexidade Desenvolvidas
7	Relação de Entidades Públicas, Segundo a Principal Atividade e as Ações da Proteção Social Especial de Média Complexidade Desenvolvidas
8	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Especial de Alta Complexidade Desenvolvidas
9	Relação de Entidades Públicas, Segundo a Principal Atividade e as Ações da Proteção Social Especial de Alta Complexidade Desenvolvidas
10	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Básica que Necessitam de Ampliação no Atendimento
11	Relação de Entidades Públicas, Segundo a Atividade Principal e as Ações da Proteção Social Básica que Necessitam de Ampliação no Atendimento
12	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Especial de Média Complexidade que Necessitam de Ampliação no Atendimento
13	Relação de Entidades Públicas, Segundo Atividade Principal e Ações Proteção Social Especial Média Complexidade e Necessitam Ampliação no Atendimento
14	Relação de Entidades Públicas, Segundo as Ações da Proteção Social Especial de Alta Complexidade que Necessitam de Ampliação no Atendimento
15	Relação de Entidades Públicas, Segundo Atividade Principal Ações da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e Necessitam Ampliação Atendimento

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 10 Tela para consulta às entidades públicas por Município e Região de Desenvolvimento

The screenshot shows a web browser window with the address bar containing the URL: <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>. Below the address bar is a dark blue header with the text "REDE DE PROTEÇÃO" and "Relação de Entidades Públicas Existentes no Município". Underneath is a blue bar labeled "Pesquisa". The main content area consists of two rows of search criteria, each with a label and a dropdown menu: "Região" and "Município". At the bottom of the interface, there are three small icons: a magnifying glass, a door, and a document.

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 11 Tela para consulta de entidades públicas, por público atendido

The screenshot shows a web browser window with the address bar containing the URL: <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>. Below the address bar is a dark blue header with the text "REDE DE PROTEÇÃO" and "Relação de Entidades Públicas, Segundo o Público Atendido". Underneath is a blue bar labeled "Pesquisa". The main content area consists of a table with search criteria and dropdown menus: "Região", "Município", "Crianças 0-6", "Crianças/Adolescentes 7-15", "Jovens 16-24", "Adultos 25-59", "Idosos Acima 60", "Pessoas com Deficiência Mental", "Pessoas com Deficiência Motora", "Pessoas com Deficiência Física", "Pessoas com Deficiência Visual", and "Pessoas com Deficiência Auditiva". At the bottom of the interface, there are three small icons: a magnifying glass, a door, and a document.

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 12 Relatório com a relação de entidades públicas, por público atendido.

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

REDE DE PROTEÇÃO
Relação de Entidades Públicas, Segundo o Público Atendido
Região igual a REGIAO METROPOLITANA e Jovens 16-24 igual a 3 - Ambos

ir para 1  50

Município	Código	CNPJ	Razão Social	Sigla	Telefone	FAX
Região => REGIAO METROPOLITANA						
Entidades -> 15						
OLINDA	670		PMO. SECRETARIA DE POLITICAS SOCIAIS	SPS	 (81)3492-9598 	 (81)3492-9430 
IPOJUCA	715		SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	SASC	 (81)3551-1114 	 (81)3551-1114 
ITAMARACA	1.050		SECRETARIA DE INFRA ESTRUTURA		 (81)3544-1156 	 (81)3544-3020 
ITAPISSUMA	1.209		SECRETARIA DE COORDENAÇÃO COMUNITÁRIA		 (81)3548-1297 	(00)3548-1438
ARACOIÁBA	1.227		SECRETARIA DE POLITICAS SOCIAIS E CIDADANIA		 (81)3543-8935 	 (81)3543-8714 
PAULISTA	1.399		SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DA MULHER	SDSM	 (81)3437-2319 	 (81)3437-1845 
SAO LOURENCO DA MATA	1.433		SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL		 (81)3519-2115 	 (81)3519-2115 
ABREU E LIMA	1.437		SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL		 (81)3542-1061 	 (81)3542-1371 
JABOATÃO DOS GUARARAPES	1.452		SECRETARIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO E AÇÃO SOCIAL	SEAAS	(08)1334-3771	 (81)3342-3945 
IGARASSU	1.502		SECRETARIA DO TRABALHO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA	STDSC	 (81)3543-1600 	 (81)3543-1600 
MORENO	1.513		SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	SMTDS	 (81)3535-6723 	(00)0000-0000
CABO DE SANTO AGOSTINHO	1.557		SECRETARIA EXECUTIVA DE PROGRAMA SOCIAIS E PROMOÇÃO HUMANA		 (81)3521-6788 	 (81)3524-9252 
CAMARAGIBE	1.792		SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL	SEAS	 (81)3484-2333 	 (81)3484-2333 
RECIFE	1.822		INSTITUTO DE ASSISTENCIA SOCIAL E CIDADANIA	IASC	 (81)3232-7000 	 (81)3232-7551 
RECIFE	1.823		SECRETARIA DE ASSISTENCIA SOCIAL	SAS	 (81)3232-8136 	 (81)3232-8282 

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 13 Tela para consulta às entidades privadas que possuem CEBAS por Município e Região de Desenvolvimento

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

REDE DE PROTEÇÃO
Relação de Entidades Privadas que Possuem CEBAS

Pesquisa

Região	<input type="text"/>
Município	<input type="text"/>



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 14 Relação de entidades privadas, por público atendido.

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

REDE DE PROTEÇÃO
Relação de Entidades Segundo o Público Atendido
Região igual a REGIAO METROPOLITANA e Jovens 16-24 igual a 3 - Ambos

ir para 1  50 

Código	CNPJ	Razão Social	Telefone	FAX
Região => REGIAO METROPOLITANA				
Entidades -> 461				
Município => ABREU E LIMA				
Entidades -> 22				
1.255	10.670.271/0001-08	ASSOCIACAO DOS MORADORES DA VILA DA COHAB DE CAETÉS II	 - (81)3542-2637 	(00)0000-0000
1.262	06.172.500/0001-97	GRUPO ESCOTEIRO MAURO MEDEIROS	 - (81)3541-7822 	(00)0000-0000
1.267	10.554.822/0001-78	ASSOCIACAO DOS MORADORES DE CAETES I	 - (81)8893-5397 	(00)0000-0000
1.272	05.060.545/0001-07	ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS	 - (81)3541-5887 	(00)0000-0000
1.275	04.967.515/0001-16	CENTRO CULTURAL MARIA DE JESUS	 - (81)3542-7316 	(00)0000-0000
1.277	11.994.472/0001-23	ALIANCA ESPIRITA IRMA DE CASTRO-MEIMEI	 - (81)3542-1115 	 - (81)3542-1115 
1.278	04.474.840/0001-47	FUNDACAO INACIA MARIA DOS SANTOS	 - (81)3542-7563 	(00)0000-0000
1.292	06.841.973/0001-30	CENTRO CULTURAL E SOCIAL DISCO XENON	 - (81)3538-0118 	
1.299		ASSOCIACAO MORADORES JARDIM CAETES	 - (81)3542-7314 	(00)0000-0000

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 15 Tela para consulta de entidades privadas, por tipo de parceria

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

REDE DE PROTEÇÃO
Relação de Entidades Privadas que têm Parcerias com Outras Entidades,
Segundo o Tipo de Parceria e a Classificação

Pesquisa	
Região	<input type="text"/>
Município	<input type="text"/>
Natureza Jurídica	<input type="text"/>
Cessão Pessoal	<input type="text"/>
Cessão Material Didático	<input type="text"/>
Cessão Material Consumo	<input type="text"/>
Cessão Equipamentos	<input type="text"/>
Cessão Espaço	<input type="text"/>
Recursos Financeiros	<input type="text"/>
Gêneros Alimentícios	<input type="text"/>
Transportes	<input type="text"/>
Outras Parcerias	<input type="text"/>



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Com a realização da pesquisa para identificação da rede socioassistencial passou-se a conhecer esse universo a respeito do qual pouco se sabia. Ciente da informação sobre quais, quantos, aonde estão localizados e o tipo de programa, serviço, projeto e benefício de assistência social executados, o passo seguinte seria estabelecer ou melhorar a articulação com tais serviços, com a finalidade de organizar e implementar o SUAS e divulgar, através do SIGAS/PE os serviços socioassistenciais existentes em cada município e na região de desenvolvimento.

A organização do SUAS supõe ações de articulação e integração entre os diversos serviços, programas, projetos e benefícios existentes no município e na região de desenvolvimento, a partir do tipo de proteção de assistência social e do nível de complexidade.

O conhecimento da rede socioassistencial é imprescindível para os gestores, pois uma de suas atribuições é coordenar a rede que presta serviços no âmbito de sua responsabilidade; para os CRAS e CREAS, no sentido de encaminhar os usuários; para os conselhos, no acompanhamento das ações executadas pelas entidades e na realização de inscrição/registro das mesmas.

Portanto, o projeto de Identificação da Rede Socioassistencial se expressou não só como uma possibilidade para se conhecer as entidades governamentais e as entidades privadas sem fins lucrativos que executam as ações da política de assistência social, mas, principalmente, para subsidiar a organização/implementação do SUAS.

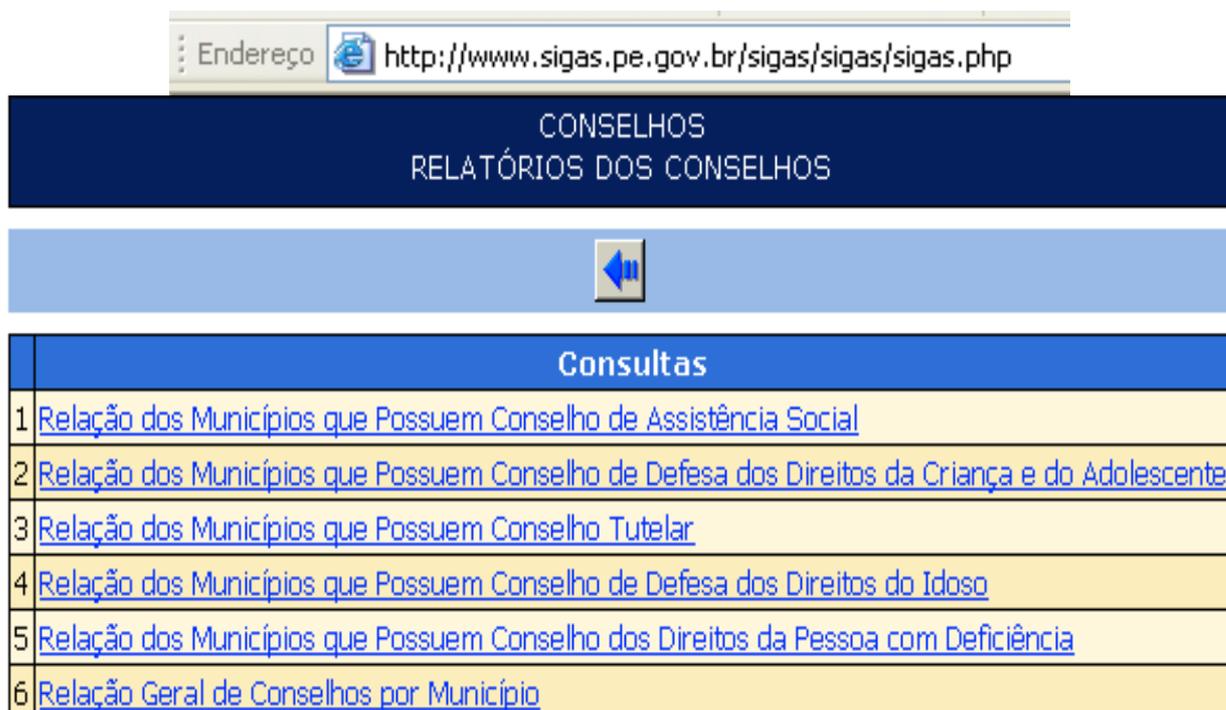
3 — **Módulo Conselhos** — foi especificado a partir dos dados cadastrais dos conselhos existentes na CIB e em outros setores da SDSC. O módulo contempla informações dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), Tutelares, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Defesa dos Direitos do Idoso e Direitos da Pessoa com Deficiência. No seu menu, há apenas uma opção: consulta informações conselhos. O mesmo possui 6 (seis) tipos de relatórios diferentes, os quais podem originar outros dependendo do tipo de consulta, ou seja, por município, RD e o estado como um todo, com informações referentes à existência dos conselhos supracitados. Há um relatório que mostra todos os conselhos (assistência social, criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência e tutelar) existentes no município. As Figuras 16, 17 e 18 mostram as opções de relatórios.

Figura 16 Menu do Módulo Conselhos



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 17 Opções de relatórios de conselhos



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 18 Tela para consulta aos tipos de conselho, por Região de Desenvolvimento e Município.

Endereço <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

CONSELHOS
Relação Geral de Conselhos por Município

Pesquisa

Região	<input type="text"/>
Município	<input type="text"/>
Tipo Conselho	<input type="text"/> <ul style="list-style-type: none"> ASSISTENCIA SOCIAL DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE IDOSO PESSOA COM DEFICIÊNCIA TUTELAR

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

4 — **Módulo ações da política da assistência social** — foi definido e alimentado a partir dos relatórios e das planilhas de acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios executados nos municípios. As planilhas eram atualizadas mensalmente com as informações fornecidas pelo MDS referentes ao tipo de serviço de ação continuada, aos programas e aos projetos. O referido banco é composto por informações relativas às ações da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade existentes nos municípios, com seus respectivos números de atendimentos e os recursos para sua execução. As informações contidas nesse módulo apresentam de forma detalhada a participação financeira dos governos federal, estadual e municipal, como também, do setor privado.

No SIGAS/PE, o referido módulo tem um menu com duas opções: a) proteção social básica e especial; b) atendimentos e recursos financeiros.

Figura 19 Menu do Módulo Ações de Assistência Social

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Na **primeira opção** — **ações da proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade** — há 2 (dois) blocos de relatórios que são semelhantes: a) no primeiro, há 3 (três) tipos de relatórios que podem originar outros, a partir da consulta realizada pelo usuário: ano, mês, o estado como um todo, RD e o município; b) no segundo, há 5 (cinco) diferentes relatórios, sendo que a única diferença entre esse bloco de relatórios e o primeiro é que, neste caso, a informação não é gerada para a RD, mas apenas por ano, mês, estado e município. As Figuras 20 e 21 mostram os blocos de relatórios e uma consulta realizada.

Figura 20 Opções de relatórios de ações da proteção básica e especial de média e alta complexidade.

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

Ações de Assistência
Proteção Social Básica e Especial



Relatórios	
AÇÕES DAS PROTEÇÕES SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	
1	Ações da proteção social básica por RD
2	Ações da proteção social especial de alta complexidade por RD
3	Ações da proteção social especial de média complexidade por RD
AÇÕES DAS PROTEÇÕES SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	
4	Ações da proteção social básica e especial de média e alta complexidades por município
5	Ações da proteção social básica por município
6	Ações da proteção social especial de alta complexidade número de atendimentos e recursos financeiros por RD e município
7	Ações da proteção social especial de alta complexidade por município
8	Ações da proteção social especial de média complexidade por município

Fonte: SIGAS/PE, 2008

Figura 21 Relatório das ações da proteção social básica, por Região de Desenvolvimento

Endereço  <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>

Ações de Assistência
Ações da Proteção Social Básica por RD

ir para 1  15

RD : REGIAO METROPOLITANA Recursos : R\$ 64.540,00							
Município : RECIFE							
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
ABR/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA IDOSA	1.495	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 29.900,00
Total do Valor do Recurso				1.495			R\$ 29.900,00
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
ABR/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	1.732	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 34.640,00
Total do Valor do Recurso				1.732			R\$ 34.640,00
RD : REGIAO METROPOLITANA Recursos : R\$ 11.600,00							
Município : PAULISTA							
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
MAI/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA IDOSA	217	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 4.340,00
Total do Valor do Recurso				217			R\$ 4.340,00
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
MAI/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	245	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 4.900,00
Total do Valor do Recurso				245			R\$ 4.900,00
Município : SÃO LOURENCO DA MATA							
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
MAI/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA IDOSA	47	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 940,00
Total do Valor do Recurso				47			R\$ 940,00
Mês/Ano	Classificação	Programa	Modalidade	Atend.	Fonte	Tipo	Recursos
MAI/2004	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	REVISÃO	PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA	71	FNAS	CO-FINANCIAMENTO	R\$ 1.420,00
Total do Valor do Recurso				71			R\$ 1.420,00

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Da mesma forma, a **segunda opção, referente aos atendimentos e recursos financeiros**, também possui 2 (dois) blocos de relatórios: a) proteção social básica, número de atendimentos e recursos financeiros; b) proteção social especial, número de atendimentos e recursos financeiros. Os dois blocos totalizam 12 (doze) relatórios, os quais podem gerar outros por ano, mês, o estado como um todo, a RD e o município.

5 — **Módulo Beneficiários da Assistência Social** — esse módulo foi definido com o objetivo de possibilitar a integração dos diferentes bancos de dados existentes dos beneficiários da assistência social. Isso porque a não existência de um sistema de informação que armazenasse todos esses bancos e que possibilitasse o cruzamento de seus dados inviabilizava a informação acerca da identificação e caracterização dos usuários ou das famílias beneficiárias com uma ou mais ações da política.

Inicialmente, definiu-se por trabalhar com os bancos de dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No entanto, devido à estrutura diferenciada do ponto de vista da linguagem de informática assim como dos dados contemplados em cada um dos bancos, não foi possível exportar os dados para o SIGAS/PE.

Outro fato que dificultou a alimentação do referido módulo foi a migração do PETI para o Bolsa Família, pois havia o risco de duplicidade de dados uma vez que esse processo estava se iniciando. Dessa forma, o referido módulo foi o único que ficou carecendo de definições técnicas e operacionais para se proceder a migração dos dados e, conseqüentemente, sua disponibilização no SIGAS/PE, quando de sua divulgação, em maio de 2006. Só em novembro daquele ano, foi possível divulgar dados dos beneficiários do Bolsa Família e também do Programa Estação Futuro. Portanto, no menu há essas duas opções.

No Bolsa Família, há os seguintes tipos de relatórios: a) beneficiários da Bolsa Família por município — onde se tem o nome de todos os beneficiários; b) total de beneficiários do Bolsa-Família por município. No Programa Estação Futuro, há nove tipos de relatórios — relação de jovens inscritos no programa (nome e inscrição); relação de jovens por unidade (Alto do Pascoal, Cajueiro Seco, Comunidade do DETRAN, Peixinhos e Santo Amaro); relação de jovens segundo a unidade de qualificação; relação de jovens segundo o sexo; relação de jovens segundo unidade e o sexo, relação de jovens segundo unidade e a situação no curso de qualificação que participa; relação dos jovens segundo o sexo e a qualificação que participa; relação dos jovens segundo o sexo e a situação no curso de qualificação que participa; relação dos cursos de qualificação por unidade. Destaca-se que, diferentemente dos demais módulos, as consultas não são realizadas por RD e município, mas por unidade ou

unidades do Estação Futuro.

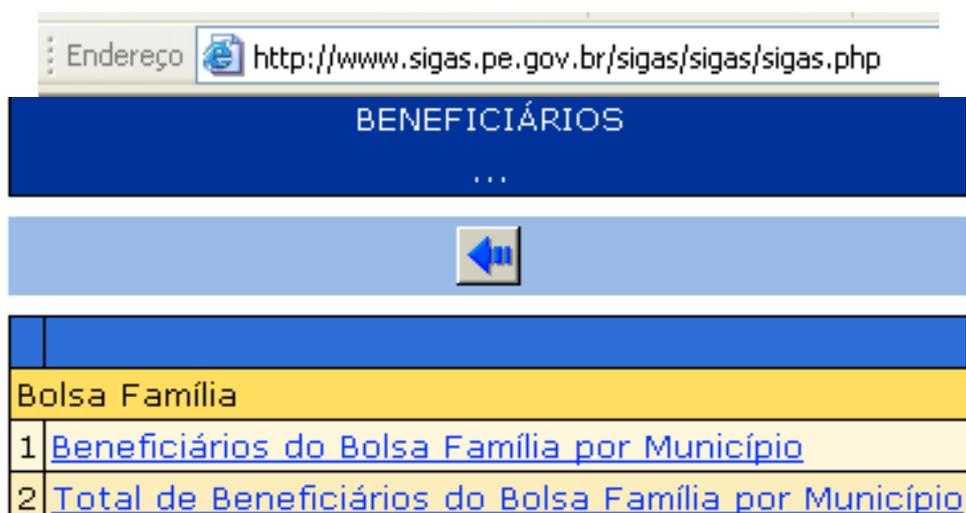
Iriam também compor esse módulo os dados dos usuários do Programa de Distribuição do Leite, mas não houve tempo hábil para a sua formatação.

Figura 22 Menu do Módulo Beneficiários com opções do Bolsa Família e Estação Futuro.



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 23 Opções de relatórios dos beneficiários do Bolsa Família.



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

6 — Módulo do Monitoramento e Avaliação Descentralizados das Ações da Assistência Social — a especificação e alimentação do banco de dados foram realizadas a partir dos instrumentais utilizados e dos resultados alcançados no projeto de monitoramento e avaliação, o qual se configurou como uma das estratégias para a organização do SUAS, ratificando as diretrizes da PNAS e da NOB/SUAS⁷⁸ que destacam como sendo responsabilidades do Estado na gestão da assistência social:

[...] co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente;

[...] definir e implantar uma política de acompanhamento, monitoramento e avaliação da rede conveniada prestadora de serviços socioassistenciais no âmbito estadual e regional;

[...] instalar e coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social, no âmbito estadual e regional, por nível de proteção básica e especial em articulação com os sistemas municipais, validado pelo sistema federal; [...] (NOB/SUAS, 2005 p. 35-36).

Constituíram objetivos do monitoramento e avaliação: a) monitorar e avaliar os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social com a finalidade de garantir a qualidade no atendimento e o acesso da população usuária; b) apoiar tecnicamente os gestores municipais na implementação dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social visando a organização e implementação do SUAS.

Partimos do entendimento de que avaliação (SILVA e SILVA, 2001 p. 48-49) é um procedimento sistemático que possui duas dimensões, sendo uma técnico-metodológica, com um quadro teórico e instrumentos de análise definidos, e a outra que é política, a qual busca analisar os objetivos da política ou programa social em relação aos princípios de justiça social. Assim, apoiada em Aguillar e Ander-Egg (1994), Silva e Silva (2001) destaca que tais dimensões devem ser articuladas e que a avaliação só tem sentido se for capaz de subsidiar decisões e ações concretas. Para a autora, avaliação é entendida como sendo:

uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a obter e proporcionar de maneira válida e confiável informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito ou o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósitos de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para

⁷⁸ “A Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil” (NOB/SUAS, 2004, p. 9).

solucionar problemas e promover o conhecimento (AGUILLAR e ANDER-EGG, 1994 apud SILVA e SILVA, 2001, p. 49).

Quanto ao monitoramento, a presente tese concorda com Carvalho (2004) que diz que monitorar é fundamental para que se possa desenvolver a avaliação enquanto um instrumento de gestão. É um processo contínuo e sistemático de registro e armazenamento de informações sobre o desenvolvimento das ações e dos programas. A partir dele é possível desenvolver avaliações confiáveis que expressem de forma mais aproximada a realidade. Neste sentido, o monitoramento e a avaliação se configuram como condições imprescindíveis para se realizar a implementação das ações, subsidiar a tomada de decisões, proceder à reflexão crítica e conseqüentemente aprimorar as ações desenvolvidas e a própria política. Além disso, fortalece o controle social, na medida em que os resultados são socializados com todos os sujeitos envolvidos com a gestão da assistência social (CARVALHO, 2004, p. 2-3).

Para implantar o monitoramento e a avaliação descentralizados da política de assistência social no Estado de Pernambuco, foram selecionados e contratados profissionais, por um período de 6 (seis) meses, para compor 7 (sete) equipes, sendo cada uma delas composta por coordenador, técnicos sociais e apoio administrativo, as quais ficaram em espaços custeados pela SDSC e lotadas nos municípios pólo de cada RD⁷⁹. Para a elaboração do plano de execução foram realizadas reuniões com as gerências da SDSC, com o intuito de mapear as principais dificuldades na execução da política de assistência social no âmbito dos municípios. O produto dessas reuniões originou um Relatório Informativo das Ações da Assistência Social⁸⁰ desenvolvidas nos municípios com orientações gerais para os técnicos de campo⁸¹.

Para o trabalho de campo foram elaborados dois instrumentais referentes à 1^a e à 2^a

⁷⁹ Petrolina (Sertão do São Francisco e Sertão do Araripe); Salgueiro (Sertão Central e Sertão de Itaparica); Arcoverde (Sertão do Pajeú); Caruaru (Agreste Central); Carpina (Agreste Setentrional e Mata Norte); Garanhuns (Agreste Meridional e Sertão do Moxotó); Recife (Região Metropolitana e Mata Sul).

⁸⁰ AMORIM, Cláudia Francisca de. Relatório Informativo das Ações da Assistência Social. SDSC, 2005 (Mimeografado). O relatório contém as seguintes informações: tipo de ação (proteção social básica ou proteção social especial de média ou alta complexidade), município, dificuldades (documentação, prestação de contas, inclusão nas políticas sociais municipais, dentre outras), procedimento/orientação, contato no município e na SDSC (nome, função e localização) e situações de denúncias (natureza, como proceder, principais contatos por ordem de prioridade nos municípios e na SDSC).

⁸¹ As equipes de campo foram capacitadas e os temas trabalhados foram os seguintes: a) estrutura político-administrativa da SDSC; Política Nacional de Assistência Social (PNAS); indicadores sociais; diagnóstico dos municípios; serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (proteção social básica e especial de média e alta complexidade); aspectos conceituais do monitoramento e avaliação; aspectos metodológicos do monitoramento e avaliação descentralizados do Estado de Pernambuco. As equipes receberam os seguintes materiais: planilhas físico-financeiras das ações, relatório síntese contendo orientações gerais para o trabalho de campo, PNAS, LOAS, ECA, Política Nacional do Idoso (PNI), Estatuto do idoso e legislação referente à pessoa com deficiência.

missões técnicas, as quais tiveram por objetivo conhecer as condições da gestão e da execução da política de assistência social, respectivamente. O primeiro instrumental contém os seguintes blocos de perguntas: a) identificação do município; b) gestão da assistência social; c) implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); d) benefícios eventuais; e) implantação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS); f) gestão financeira; g) participação da comunidade na gestão da política de assistência social. O segundo contempla os seguintes blocos: a) identificação do município; b) identificação das ações desenvolvidas; c) caracterização das ações desenvolvidas; d) planejamento e avaliação das atividades.

Com o monitoramento e a avaliação descentralizados da assistência social, buscou-se apreender as condições da gestão da política no âmbito dos municípios, os entraves e os êxitos das ações desenvolvidas, os recursos financeiros utilizados na execução, sejam eles dos governos federal, estadual e municipal, a forma de execução das ações (direta e indireta), o processo de implantação e funcionamento dos CRAS e CREAS e as demandas, dentre outras⁸².

O trabalho de campo não se limitou apenas à coleta de dados, pois ao mesmo tempo em que os técnicos sociais se reuniam com os gestores e os técnicos de cada município, era prestada uma assessoria subsidiando a tomada de decisão. Neste sentido, o apoio técnico *in loco* possibilitou a compreensão e a análise acerca das dificuldades vivenciadas pelos municípios. Como forma de garantir a qualidade das informações, após a coleta de dados, os instrumentais eram analisados e validados pelo coordenador da equipe, em seguida eram encaminhados para a equipe de estatística, onde recebiam uma numeração que os identificava e depois seguiam para a equipe de digitação para a alimentação do banco de dados no SIGAS/PE.

A partir do trabalho de campo foram elaborados relatórios mensais com a síntese das atividades desenvolvidas e os resultados alcançados, os quais foram socializados através de encontros regionais com os gestores, os executores e os conselheiros.

A Figura 24 mostra o menu do módulo monitoramento e avaliação.

⁸² Todas essas informações estão disponíveis em forma de relatórios consolidados por município, por região de desenvolvimento e do Estado no SIGAS/PE.

Figura 24 Menu do Módulo Monitoramento e Avaliação, com opções de gestão e execução da assistência social.



Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Na **primeira opção**, gestão da assistência social, há um conjunto de 56 (cinquenta e seis) relatórios sendo que cada um deles pode originar outros, em função da consulta do usuário, ou seja, por município, RD, estado, porte do município e tipo de gestão. Os mesmos estão organizados em 7 (sete) blocos diferentes: a) gestão da Assistência Social; b) Implantação dos CRAS; c) Benefícios Eventuais; d) Bolsa Família; e) Implantação dos CREAS; f) Gestão Financeira; g) Participação da Comunidade na Gestão da Política de Assistência Social.

Na **segunda opção**, referente à execução da assistência social, o número de relatórios existentes é igual a 15 (quinze), os quais podem, igualmente, originar outros em função da consulta do usuário, ou seja, se por RD, município, porte do município, tipo de proteção social, tipo de ação, nível de gestão no SUAS, dentre outros. Os relatórios estão divididos em 3 (três) blocos: a) ações; b) caracterização das ações; c) planejamento e avaliação.

As Figuras 25 e 26 apresentam as opções de relatórios referentes à gestão e à execução da assistência social, disponíveis no SIGAS/PE.

Figura 25 Opções de relatórios do monitoramento — gestão da assistência social.

The screenshot displays the SIGAS web application interface. At the top, the browser address bar shows the URL: <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>. The page header includes the logo of the Government of Pernambuco, the text "Governo do Estado de Pernambuco", "Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania", and "SIGAS - Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social". The user is logged in as "Usuário conv" on "16/07". A navigation menu contains: Perfil Municipal, Rede Proteção, Conselhos, Ações de Assistência, Beneficiários, Monitoramento, Sobre, and Sair.

The main content area is titled "MONITORAMENTO" and "Consultas do Módulo de Monitoramento das Ações da Assistência Social". Below this, a blue box indicates the data is from "CONSULTAS ... (Módulo alimentado com os dados coletados em ago/dez de 2005; Sendo atualizado com dados coletados ago/dez de 2006)".

The "Gestão da Assistência Social" section lists 17 monitoring options:

- 1 [Relação de municípios segundo o porte do município e os requisitos disponíveis para descentralização da Assistência Social](#)
- 2 [Relação de municípios segundo o porte de município e o tipo de gestão](#)
- 3 [Relação de municípios segundo o porte de município, o tipo de gestão e as atribuições do Gestor](#)
- 4 [Relação de municípios segundo o porte do município, o tipo de gestão e os mecanismos de planejamento da Política Municipal da Assistência Social](#)
- 5 [Rel. de municípios que executam ações com recursos próprios ou privados, segundo o tipo de Proteção Social Básica](#)
- 6 [Rel. de municípios que executam ações com recursos próprios ou privados, segundo o tipo de Proteção Social Especial de Média Complexidade](#)
- 7 [Rel. de municípios que executam ações com recursos próprios ou privados, segundo o tipo de Proteção Social Especial de Alta Complexidade](#)
- 8 [Relação de municípios que executam suas ações em articulação com outras Secretarias, segundo o tipo de Secretaria articulada](#)
- 9 [Relação de Secretarias Municipais de Assistência Social que desenvolvem ações articuladas, segundo o tipo de Proteção e a ação desenvolvida](#)
- 10 [Relação de municípios que possuem convênios com Entidades Privadas](#)
- 11 [Relação de municípios que aderiram ao Cadastro Único / Bolsa Família](#)
- 12 [Relação de municípios segundo o executor do Cadastro Único](#)
- 13 [Relação de municípios segundo o público cadastrado no CADÚNICO](#)
- 14 [Relação de municípios segundo as dificuldades encontradas na revisão do CADÚNICO](#)
- 15 [Relação de municípios que possuem demanda reprimida](#)
- 16 [Relação de municípios que possuem demanda reprimida na Zona Urbana](#)
- 17 [Relação de municípios que possuem demanda reprimida na Zona Urbana segundo tipo de necessidade](#)

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Figura 26 Opções de relatórios do monitoramento das ações da assistência social.

The screenshot displays the SIGAS/PE web application interface. At the top, the browser address bar shows the URL: <http://www.sigas.pe.gov.br/sigas/sigas/sigas.php>. The page header includes the logo of the Government of Pernambuco, the text "Governo do Estado de Pernambuco", "Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania", and "SIGAS - Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social". The user is identified as "Usuário convidado" with the date "16/07/2006". A navigation menu contains: Perfil Municipal, Rede Proteção, Conselhos, Ações de Assistência, Beneficiários, Monitoramento, Sobre, and Sair. The main content area is titled "MONITORAMENTO" and "Consultas do Módulo de Monitoramento das Ações da Assistência Social". Below this, a section titled "CONSULTAS ..." provides details: "(Módulo alimentado com os dados coletados em ago/dez de 2005; Sendo atualizado com dados coletados ago/dez de 2006)". A list of 15 monitoring options is presented, categorized into three groups: "Ações", "Caracterização das Ações", and "Planejamento e Avaliação".

CONSULTAS ... (Módulo alimentado com os dados coletados em ago/dez de 2005; Sendo atualizado com dados coletados ago/dez de 2006)	
Ações	
1	Relação de municípios segundo a Região de Desenvolvimento e Município
2	Relação de municípios segundo a Região de Desenvolvimento e o tipo de Proteção Social desenvolvida
3	Relação de Municípios segundo o tipo de Proteção Social Desenvolvida
Caracterização das Ações	
4	Relação de municípios segundo a Região de Desenvolvimento, o tipo de Proteção Social, a Ação da Assistência e a forma de execução da Ação
5	Relação de municípios segundo a Região de Desenvolvimento, o tipo de Proteção Social e as atividades de operacionalização
6	Relação de Municípios segundo a estrutura para desenvolvimento das Ações de Proteção Social Básica
7	Relação de Municípios segundo as atividades desenvolvidas na Gestão do PETI
8	Relação de Municípios segundo as atividades desenvolvidas na Gestões das Ações de Combate ao Abuso e Exploração Sexual Infanto-Juvenil
Planejamento e Avaliação	
9	Relação de municípios que planejam as atividades de Assistência Social, segundo a Região de Desenvolvimento e a periodicidade do planejamento
10	Relação de municípios que planejam as atividades de Assistência Social, de acordo com os envolvidos no planejamento
11	Relação de municípios que executam as atividades de Assistência Social e não planejam as atividades
12	Relação de municípios que avaliam as ações de Assistência Social, segundo a periodicidade de avaliação
13	Relação de municípios que avaliam as ações de Assistência Social, de acordo com os envolvidos na avaliação
14	Relação de municípios que avaliam as ações de Assistência Social, segundo a forma de avaliação
15	Relação de municípios que executam não avaliam as ações de Assistência Social

Fonte: SIGAS/PE, 2008.

Os relatórios dos módulos disponibilizados pelo SIGAS/PE podem ser gerados em PDF colorido ou em preto e branco, ou ainda em planilhas Excel ou gráficos. É importante reafirmar que todos os módulos foram definidos com a finalidade de fornecer informações para subsidiar as atividades de gestão e de execução. Mas, isso só será efetivamente possível se o sistema for sistematicamente alimentado com dados atualizados. Pois, o SIGAS/PE ou qualquer sistema de informação, por si, não gera informações capazes de atender aos objetivos para os quais o mesmo foi criado. É preciso estabelecer uma rotina de alimentação com periodicidade e usuários responsáveis pela atualização dos dados no Sistema. Neste sentido, no processo de formatação do SIGAS/PE foi prevista que a alimentação dos bancos

de dados seria realizada pela SDSC, pelos conselheiros e pelos municípios através das secretarias de assistência social ou congêneres.

Dessa forma, ficou definido que a **SDSC** seria responsável pela atualização dos dados referentes ao perfil municipal através dos bancos de dados do IBGE e de outros órgãos oficiais de pesquisa e de fontes do próprio Estado, dos beneficiários e das ações. Os diferentes **conselhos municipais** (assistência social, criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência e tutelar), em articulação com as secretarias de cada município, deveriam atualizar os dados referentes aos conselhos e à rede de proteção. As **secretarias municipais** seriam responsáveis pela atualização dos dados do monitoramento e avaliação. Cada técnico responsável pela alimentação do SIGAS/PE iria receber uma senha de acesso ao Sistema, fornecida pela SDSC através de sua gerência de tecnologia da informação. Assim, o SIGAS/PE poderia ser acessado pelas secretarias estadual e municipal e pelos conselhos para realização de consultas e atualização de dados, e pela sociedade de um modo geral, para consultas.

A SDSC seria responsável, também, pela coordenação da alimentação dos dados junto aos técnicos e conselheiros municipais, de maneira a garantir a qualidade e a correta inserção dos dados no Sistema. Para tanto, estava prevista uma série de capacitações continuadas a serem realizadas no ano de 2007, direcionadas para os responsáveis pela alimentação de dados.

4.3 O SIGAS/PE como suporte às atividades de gestão da política de assistência social

Como já foi colocado anteriormente, a função de gestor público abrange, dentre outras atividades, aquelas referentes à formulação, coordenação, execução, articulação, planejamento, acompanhamento, controle, monitoramento e avaliação (IBGE, 2006, p. 20). O documento do IBGE destaca também a organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social (Ibid.). As informações geradas pelo SIGAS/PE são importantes para o desenvolvimento das atividades referidas e, também, para a tomada de decisão dos gestores, executores e conselheiros da assistência social, além de socializar, com todos os interessados, as realizações da política.

Os diversos relatórios disponíveis nos módulos que compõem o SIGAS/PE se complementam e são importantes para os gestores e os executores, a exemplo daqueles que desenvolvem suas funções nos CRAS e CREAS. Com esse conjunto de informações é possível planejar ações ou fortalecer aquelas já existentes.

Assim, o módulo **perfil municipal** possibilita caracterizar a situação de risco e vulnerabilidade social da população no município na perspectiva de realizar a **função de vigilância social** no território de atuação dos CRAS e CREAS.

Através do **módulo rede de proteção** se tem disponível informações das diversas entidades governamentais e das entidades privadas sem fins lucrativos que executam ações de assistência social, possibilitando aos gestores e aos executores estabelecer articulação, parceria, acompanhamento e organização da rede socioassistencial. O conhecimento das entidades que executam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social é imprescindível para encaminhar a população em situação de risco e vulnerabilidade social para atendimento; para acompanhar as ações prestadas aos usuários e qualificar o atendimento tornando os serviços, programas, projetos e benefícios em instrumentos efetivos para o alcance dos objetivos da política. Trata-se, portanto, de um conhecimento importante para a realização da **função de proteção social**. E também para os conselhos municipais de assistência social, no sentido de realizarem os registros/inscrições das entidades.

No **módulo cadastro dos conselhos municipais** as informações geradas são direcionadas para se conhecer os conselhos existentes nos municípios, possibilitando a participação da população e, conseqüentemente, fortalecendo o controle social.

As informações geradas no **módulo ações da assistência social** permitem conhecer os serviços, programas, projetos e benefícios executados no município; subsidiar o planejamento dos mesmos com o objetivo de ampliar os existentes e incorporar outros; conhecer o número de atendimentos e os recursos financeiros para a sua execução. Tais informações são importantes para analisar a relação existente entre a demanda e a cobertura de atendimento. Com as informações dos **módulos perfil municipal e das ações da política de assistência social**, os gestores, os executores e os conselheiros têm a capacidade de proceder uma análise acerca da população que precisa de atendimento e se os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social atendem à necessidade da população.

Para o conhecimento do público atendido pela assistência social, o **módulo beneficiários** gera informações que possibilitam aos gestores e executores conhecerem o perfil dos usuários atendidos Bolsa Família e pelo Programa Estação Futuro.

A partir das informações geradas no **módulo do monitoramento e avaliação** é possível caracterizar a gestão do município na perspectiva de planejar as ações de forma articulada com outras políticas sociais; identificar a forma de execução das ações; conhecer a forma e a periodicidade do planejamento e da avaliação; conhecer a demanda reprimida; conhecer e identificar as dificuldades dos CRAS e CREAS no desenvolvimento das atividades;

acompanhar e avaliar a execução das ações desenvolvidas nos CRAS e CREAS e os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, executados de forma indireta. Em síntese, através do monitoramento e da avaliação pode-se conhecer os resultados obtidos e os entraves na operacionalização da política, contribuindo para a otimização da assistência social no âmbito dos municípios, de modo a garantir o acesso e a qualidade no atendimento à população usuária.

Atualmente, o SIGAS/PE está sendo modificado, mas a versão original até o momento⁸³ permanece disponibilizada na internet. Os principais desafios para a manutenção do Sistema e a garantia de informações confiáveis referem-se à atualização e à inserção de novos dados; à capacitação dos técnicos e conselheiros municipais para inserirem dados no Sistema; à sensibilização dos gestores sobre a importância do SIGAS/PE para a organização do SUAS e, conseqüentemente, para a política de assistência social. Além de ser necessário imprimir uma cultura em que os dados, as informações e o conhecimento produzidos pelas entidades governamentais sejam socializados com a sociedade de um modo geral.

Definido e planejado como uma das estratégias para implantar o SUAS em Pernambuco, o SIGAS/PE, além de contribuir para o desenvolvimento das referidas atividades de gestão, foi ainda imprescindível para a realização do projeto de identificação da rede socioassistencial, o qual também teve por propósito organizar o SUAS no estado. Isso porque, através do SIGAS/PE, os dados da rede socioassistencial foram armazenados e disponibilizados em informações através das quais os gestores estadual e municipais passaram a conhecer as entidades que operacionalizam a assistência social no âmbito de sua responsabilidade.

A LOAS (art. 2º, parágrafo único) estabelece que a assistência social “realiza-se de forma integrada às políticas setoriais” e às iniciativas da sociedade civil visando atender às diversas situações de risco e vulnerabilidade social. Dessa forma, o conhecimento da rede socioassistencial existente em um determinado território é imprescindível para se fazer a articulação e a organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, a partir do tipo de proteção e do nível de complexidade.

Assim, o SIGAS/PE se constituiu em um instrumento facilitador e viabilizador para o para o conhecimento, e conseqüentemente, a articulação e organização em rede dos programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social. Para identificar tal questão numa realidade concreta, o próximo capítulo é dedicado à análise dos resultados da pesquisa de campo realizada na RMR.

⁸³ Em 15 de julho de 2008, o SIGAS/PE, na versão original, estava disponibilizado na Internet.

5. O SIGAS/PE NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE - RMR

O capítulo anterior mostrou que as informações geradas pelo SIGAS/PE são fundamentais para subsidiar as atividades inerentes à gestão municipal da assistência social. Especificamente, para o conhecimento e a articulação dos serviços, programas e projetos, o referido Sistema se expressou como um facilitador e viabilizador dessa importante atribuição do gestor público da política na perspectiva de assegurar a proteção social de assistência social aos cidadãos.

Para identificar se o aludido Sistema se constitui num instrumento facilitador na articulação e, conseqüentemente, na organização em rede dos serviços, programas e projetos numa realidade concreta, foi realizada uma pesquisa de campo denominada “O SIGAS/PE na Gestão da Política de Assistência Social nos Municípios da RMR”. A mesma foi realizada no período de dezembro de 2007 a janeiro de 2008, com os gestores públicos da assistência social dos municípios que compõem a RMR, localizada no Estado de Pernambuco. Antes de proceder à análise dos dados, são apresentadas as principais características da região em apreço.

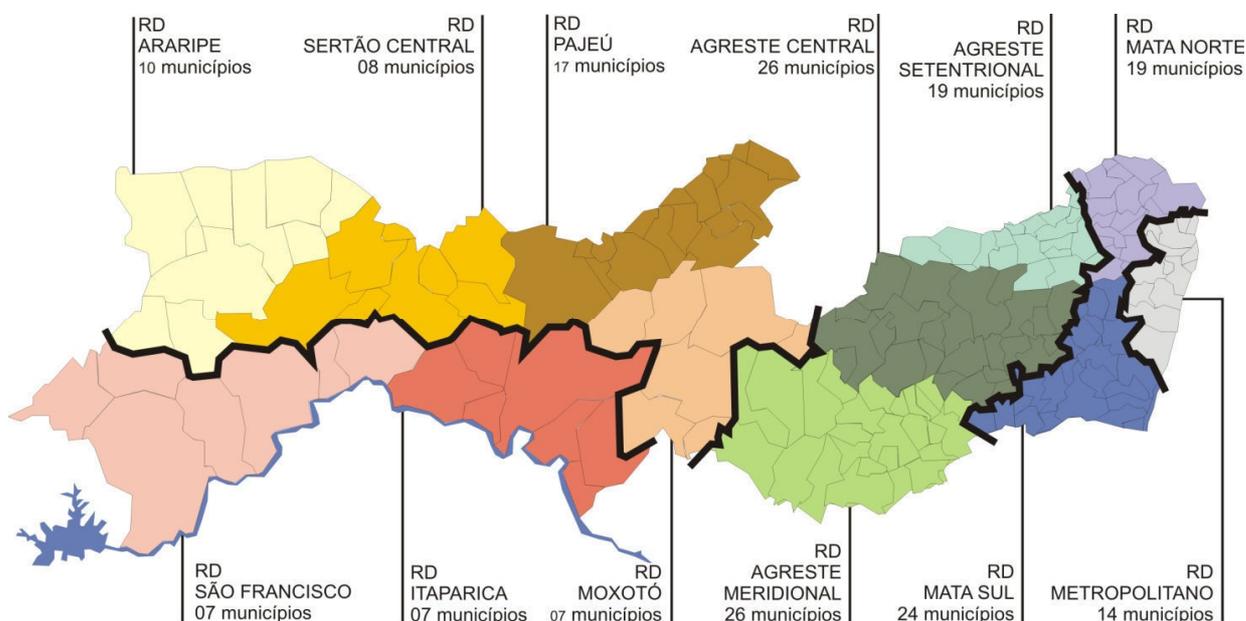
5.1 O lócus da pesquisa

O Estado de Pernambuco está localizado no Nordeste brasileiro e ocupa uma área de 98.526,6 (noventa e oito mil e quinhentos vinte seis inteiros e seis décimos) km², apresentando uma densidade demográfica de 80,3 hab/km² (IBGE, 2000). No período compreendido entre 1991 e 2000, o Censo Demográfico do IBGE mostra que o Estado cresceu a uma taxa anual média de 1,22%. Assim, a sua população passou de 7.127.855 (sete milhões, cento e vinte sete mil e oitocentos e cinqüenta e cinco) pessoas, em 1991, para 7.918.344 (sete milhões, novecentos e dezoito mil, trezentos e quarenta e quatro) habitantes no ano 2000. Desta forma, a população de Pernambuco participava com 4,66% da população brasileira.

Em 2007, a população de Pernambuco totalizava 8.487.072 (oito milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil e setenta e dois) habitantes, distribuídos nos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios pertencentes às 12 (doze) regiões de desenvolvimento e mais o

Distrito Estadual de Fernando de Noronha. O Mapa 1 mostra a regionalização do Estado.

Mapa 1 Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco



Fonte: SDSC/PE 2006.

Sobre a definição de região, Freitas (2008, p. 1) ressalta que este é um dos conceitos clássicos da geografia e diz respeito a uma “área contínua, com características de homogeneidade, relacionada ao domínio de um determinado aspecto, seja ele, natural ou construído, econômico ou político”. Esse aspecto é o que caracteriza e diferencia uma região de outra. Ela é, portanto, “uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive” (GOMES 1995, p. 57).

Neste sentido, quando se trata de conceituar a região metropolitana, Freitas (2008, p. 2) refere que os processos de urbanização, metropolização e conurbação⁸⁴ originaram esse

⁸⁴ “O **processo de urbanização** teve início paralelamente à constituição da sociedade humana e do seu estabelecimento em determinados espaços físicos. Esse processo tem continuidade até hoje com a passagem de cada vez maiores contingentes populacionais do campo para as cidades, com o crescimento vegetativo destas e com a atual emergência de um estilo de vida urbano, que se dissemina por vastas áreas. [...]. O **processo de metropolização** ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade, em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica, alta taxa de urbanização, ao redor da qual se forma um núcleo metropolitano. Este núcleo é formado por cidade conurbadas e que mantêm forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população. **Conurbação** é a formação de uma cidade, no sentido geográfico, físico e humano, social e econômico, formado pela área urbana contínua de vários municípios limítrofes, constituindo uma mancha

tipo específico de região enquanto um fenômeno físico e socioeconômico que é reconhecido tanto pelos teóricos quanto pela população. “Esse fato pode vir a ser institucionalizado pelo poder público, visando à gestão de problemas comuns a mais de um município”. Neste sentido, utiliza a definição de Carmo (2007) que considera que:

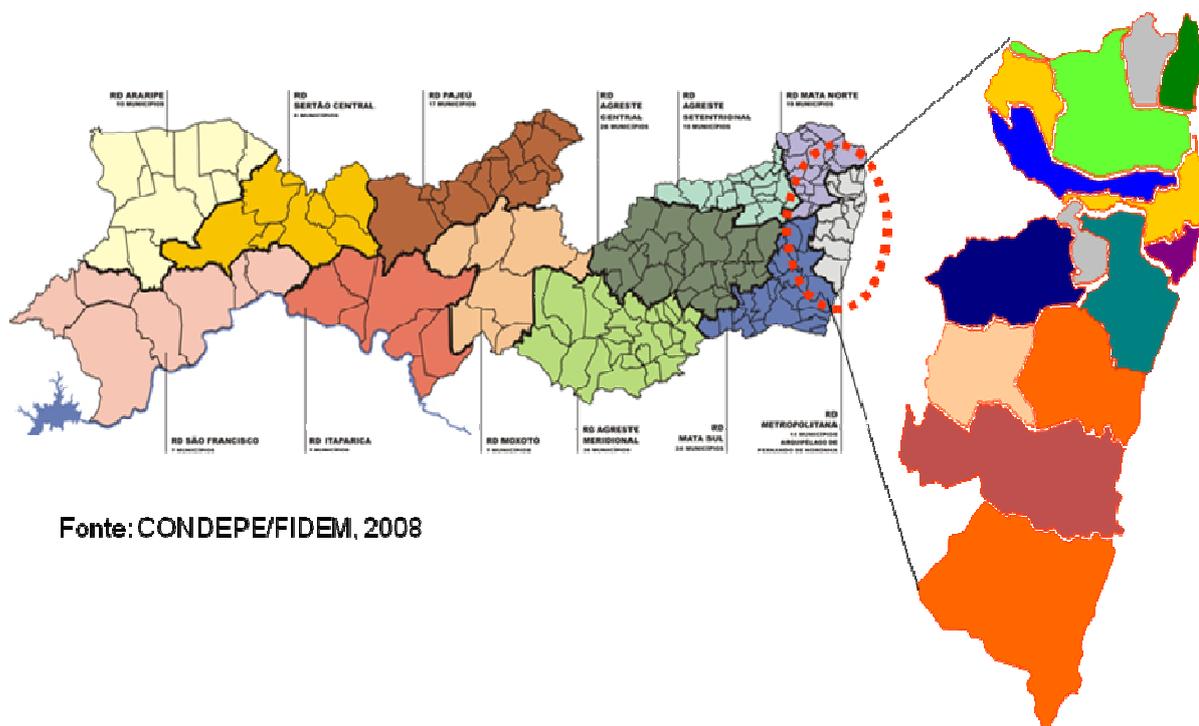
Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o pólo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas (grifos do autor) (CARMO, 2007 apud FREITAS, 2008, p. 2).

O processo de metropolização no Brasil se evidencia a partir de meados do século XX, destacadamente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, e depois em diversas localidades do país. Em 1968, o governo gaúcho institucionalizou a Região Metropolitana de Porto Alegre expressando-se como a primeira iniciativa brasileira. Em 1973, o Governo Federal em 8 de junho, através da Lei Complementar Federal nº 14/73 instituiu 8 (oito) regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, São Paulo e Salvador. Em 1974, foi estabelecida a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FREITAS, 2008, p. 2).

A RMR é formada por 14 (quatorzes) municípios — Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata — e ocupa uma área de 2.768,40 (dois milhões, setecentos e sessenta e oito mil e quarenta centésimos) km². Esta área equivale a aproximadamente 2,82% do Estado de Pernambuco. O Mapa 2 mostra a distribuição espacial dos municípios que compõem a RMR.

urbana única e de grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes” (grifos do autor) (FREITAS, 2008, p. 1-2).

Mapa 2 Distribuição espacial dos municípios da Região Metropolitana do Recife



Fonte: CONDEPE/FIDEM, 2008

Considerada a maior aglomeração urbana do Nordeste, a quinta do Brasil, estando à sua frente as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre e, no *ranking* mundial, ocupando o 108º lugar, a RMR, em 2007, totalizava uma população de 3.658.318 (três milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, trezentos e dezoito) habitantes, o que representa 44,42% da população pernambucana (Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br>>. Acesso em: 8 maio 2008.).

A Tabela 3 revela que os municípios que possuem o maior número de habitantes são Recife, com 1.533.580 (um milhão, quinhentos e trinta e três mil, quinhentos e oitenta) habitantes e Jaboatão dos Guararapes, com 665.387 (seiscentos e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e sete) pessoas. Com o menor número de habitantes têm-se os municípios de Araçoiaba, cuja população é igual a 16. 520 (dezesesseis mil, quinhentos e vinte) pessoas e Ilha de Itamaracá, com 17.573 (dezessete mil, quinhentos e setenta e três) indivíduos. No que se refere à densidade demográfica, Olinda e Recife são os municípios que possuem o maior número de habitantes por km². Na RMR, destaca-se Camaragibe, Paulista e Recife com uma taxa de urbanização igual a 100%. Já Moreno e Ipojuca apresentam as menores taxas, com 73,83% e 68,0%, respectivamente.

Tabela 3 População recenseada da Região Metropolitana do Recife segundo a área e densidade demográfica, por municípios — 2007

Municípios	População recenseada ⁽¹⁾ 2007	Área (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)
Abreu e Lima	92.217	125.991	731,93
Araçoiaba	16.520	96.381	171,40
Cabo de Santo Agostinho.....	163.139	447.875	364,25
Camaragibe	136.381	55.083	2.475,92
Igarassu	93.748	305.565	306,80
Ilha de Itamaracá.....	17.573	65.411	268,66
Ipojuca.....	70.070	527.317	132,88
Itapissuma	22.852	74.249	307,78
Jaboatão dos Guararapes ⁽²⁾	665.387	256.073	2.598,43
Moreno	52.830	195.603	270,09
Olinda ⁽²⁾	391.433	43.548	8.988,54
Paulista ⁽²⁾	307.284	93.518	3.285,83
Recife ⁽²⁾	1.533.580	217.494	7.051,14
São Lourenço da Mata	95.304	264.346	360,53

Fonte: IBGE/2007

⁽¹⁾ Inclusive a população estimada nos domicílios fechados

⁽²⁾ População estimada

Na distribuição da população recenseada nos municípios da RMR, observa-se que o grupo de idade de 30 a 49 anos é aquele que reúne a maior quantidade de pessoas em cada um dos municípios relacionados (Tabela 4).

Tabela 4 População recenseada da Região Metropolitana do Recife segundo o gênero e grupo de idade, por municípios — 2007

Municípios	População recenseada											
	Total ¹	Gênero		Grupo de idade								
		Ho- mem ²	Mu- lher ²	Menos de 1 ano	1 a 4 anos	5 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 49 anos	50 a 64 anos	65 a- nos ou mais	Idade igno- rada
Abreu e Lima.....	92.217	44.166	46.842	1.134	5.120	15.695	8.576	17.197	27.433	10.680	5.169	4
Araçoiaba	16.520	8.066	8.281	204	1.264	3.425	1.691	3.324	4.103	1.465	871	-
Cabo de Sto Agostinho.....	163.139	79.482	83.068	2.241	10.654	30.908	16.151	32.644	44.819	16.859	8.254	20
Camaraçibe.....	136.381	65.060	70.511	1.646	7.963	23.862	12.224	25.877	40.847	15.277	7.854	21
Igarassu	93.748	45.009	47.731	1.228	6.088	17.010	8.913	17.819	27.146	9.454	5.069	13
Ilha de Itamaracá	17.573	9.789	7.711	212	1.110	3.084	1.522	3.879	5.265	1.626	800	2
Ipojuca.....	70.070	34.399	35.269	994	5.422	14.739	7.484	14.348	17.798	5.815	3.055	13
Itapissuma.....	22.852	11.250	11.558	319	1.578	4.713	2.330	4.540	6.099	2.110	1.113	6
Moreno	52.830	25.666	26.706	682	3.358	9.616	5.176	9.946	14.473	5.771	3.312	38
São Lourenço da Mata	95.304	45.695	48.274	1.328	6.045	17.613	9.210	18.340	26.103	10.018	5.307	5

Fonte: IBGE/2007

⁽¹⁾ Inclusive a população estimada nos domicílios fechados

⁽²⁾ População dos domicílios recenseados sem estimativas relativas aos fechados.

* A Contagem da População 2007 foi realizada nos municípios com até 170.000 habitantes. Ficaram fora dessa contagem a população dos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista

Um dado importante refere-se ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no período de 1991-2000 (Tabela 5), pois o conjunto dos municípios da RMR registrou uma evolução positiva (0,067). Os municípios do Paulista (0,799), do Recife (0,797) e de Olinda (0,792) apresentavam os maiores IDHM, em 2000. Enquanto que Araçoiaba (0,637), Ipojuca (0,658) e Moreno (0,693) possuíam os menores valores, no mesmo ano. Destaca-se que o IDH da RMR, em 2000, é superior ao de Pernambuco e ao do Brasil.

Tabela 5 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Região Metropolitana do Recife, por unidade administrativa — 1991 e 2000

Unidade Administrativa	Anos dos Índices		Variação no Período
	1991	2000	
BRASIL	0,696	0,766	0,070
PERNAMBUCO	0,620	0,705	0,085
Região Metropolitana do Recife	0,716	0,783	0,067
Abreu e Lima	0,669	0,730	0,061
Araçoiaba	0,514	0,637	0,123
Cabo de Santo Agostinho.....	0,630	0,707	0,077
Camaragibe	0,681	0,747	0,066
Igarassu	0,628	0,719	0,091
Ipojuca.....	0,530	0,658	0,128
Ilha de Itamaracá.....	0,653	0,743	0,090
Itapissuma	0,589	0,695	0,106
Jaboatão dos Guararapes.....	0,701	0,777	0,076
Moreno	0,618	0,693	0,075
Olinda.....	0,732	0,792	0,060
Paulista	0,739	0,799	0,060
Recife	0,740	0,797	0,057
São Lourenço da Mata	0,614	0,707	0,093

Fonte: IPEA, 2007.

Quando se compara o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Regiões de Desenvolvimento do Estado (Tabela 6), a RMR apresenta a menor variação no índice (0,083), no período de 1991-2000, superando apenas o Sertão do Itaparica (0,074). Apesar dessa constatação, a RMR é aquela que, de acordo com outros indicadores, possui os índices com melhores variações, no mesmo período. A Região de Desenvolvimento do Sertão do Araripe registra o maior crescimento do IDH no Estado (0,113), seguida pela da Mata Sul (0,111) e pela do Sertão Central (0,110).

Tabela 6 Índice de Desenvolvimento Humano do Estado de Pernambuco, por Regiões de Desenvolvimento — 1991 e 2000

Unidade Administrativa	Anos dos Índices		Variação no Período
	1991	2000	
PERNAMBUCO.....	0,696	0,766	0,089
Região de Desenvolvimento			
Sertão do Araripe.....	0,495	0,608	0,113
Mata Sul	0,501	0,612	0,111
Sertão Central	0,550	0,660	0,110
Mata Norte.....	0,535	0,638	0,103
Sertão do São Francisco	0,558	0,660	0,102
Agreste Central.....	0,504	0,604	0,100
Agreste Meridional.....	0,480	0,579	0,099
Sertão do Pajeú.....	0,529	0,628	0,099
Agreste Setentrional	0,526	0,620	0,094
Sertão do Moxotó	0,507	0,600	0,093
Região Metropolitana do Recife.....	0,646	0,729	0,083
Sertão do Itaparica.....	0,576	0,650	0,074

Fonte: IPEA, 2007.

Um aspecto a registrar é que, na região em estudo (RMR), se identifica ainda pessoas que não exerceram o direito social de acesso à educação. O percentual de analfabetismo na faixa etária de 15 a 24 anos e 15 anos e mais, em 2006, é igual a 2,0% e 3,8%, respectivamente (CONDEPE/FIDEM, 2008).

Quando se trata da taxa de distorção idade-série verificada nos anos de 2005 e 2006, os dados mostram que todos os municípios evidenciam taxas elevadas, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio (Tabela 7). Aqueles com menores valores no ensino fundamental são: Camaragibe (31,8%), Paulista (31,8%) e Abreu e Lima (34,2%); e os maiores Ipojuca (48,6%), Ilha de Itamaracá (44,2%) e Igarassu (43,7%). No ensino médio, Ilha de Itamaracá (74,8%), Araçoiaba (73,0%) e Ipojuca (72,1%) são os municípios que apresentam os maiores percentuais de distorção idade-série, enquanto os menores percentuais referem-se a Recife (56,8%), Itapissuma (61,3%) e Jaboatão dos Guararapes (61,4%).

Tabela 7 Taxa de distorção idade-série dos estudantes dos municípios da Região Metropolitana do Recife, por níveis de ensino e dependência administrativa — 2006

Municípios da Região Metropolitana do Recife	Taxa de distorção idade-série (%), por níveis de ensino e dependência administrativa.									
	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
	Total	Es-tadual	Federal	Municipal	Privada	Total	Es-tadual	Federal	Municipal	Privada
Abreu e Lima.....	34,2	60,2	-	22,4	7,6	60,8	70,0	-	-	13,5
Araçoiaba.....	42,6	42,5	-	44,2	2,5	73,0	73,0	-	-	-
Cabo de Santo Agostinho.....	34,7	43,9	-	35,6	13,8	62,7	67,6	-	56,3	14,4
Camaragibe.....	31,8	44,7	-	24,3	6,3	65,1	69,1	-	-	12,3
Igarassu*.....	43,7	60,0	-	42,0	13,8	66,7	71,8	-	-	23,4
Ilha de Itamaracá*.....	44,2	55,7	-	35,6	3,1	74,8	74,8	-	-	-
Ipojuca.....	48,6	51,9	-	50,7	20,6	72,1	73,5	-	-	21,6
Itapissuma.....	40,4	58,6	-	27,0	5,2	61,3	62,5	-	-	34,0
Jaboatão dos Guararapes.....	35,9	50,9	-	38,7	11,3	61,4	70,5	-	76,5	16,1
Moreno.....	37,0	56,8	-	34,7	7,6	61,6	67,6	-	51,9	12,5
Olinda.....	37,2	54,7	-	37,1	6,9	63,3	77,7	-	-	10,7
Paulista.....	31,8	53,2	-	31,4	8,1	65,6	75,2	-	54,0	11,5
Recife*.....	35,5	59,4	10,7	0,0	8,0	56,8	72,9	8,29	46,6	13,2
São Lourenço da Mata.....	40,2	39,5	-	46,8	10,8	66,2	69,2	15,3	78,5	17,4

Fonte: Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco, 2006

* Dados referentes ao ano letivo de 2005.

Outro dado importante refere-se à violência, considerada na atualidade como um dos fenômenos mais complexos presentes na sociedade, principalmente nos grandes centros urbanos (WAISELFISZ, 2002, p. 17). Nas duas últimas décadas, a violência tem alcançado grandes proporções e hoje assume a forma de insegurança e temor coletivo. Nesse contexto, a capital pernambucana tem sido apontada como uma das mais violentas do país, assumindo os primeiros índices nessa questão. Os demais municípios que compõem a RMR seguem a mesma tendência. Os dados da Tabela 8 contêm a taxa de mortalidade por homicídio na RMR, ficando evidente que esta região, bem como os municípios que a compõem, apresentou percentuais superiores ao do Brasil e ao do Nordeste, no período de 2000 a 2005.

Tabela 8 Registros anuais da taxa de mortalidade por homicídios, por unidades administrativas — 2000-2005

Unidades Administrativas	Registros anuais das taxas de mortalidade por homicídios ⁽¹⁾						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média 2000-2005
BRASIL	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	27,4
NORDESTE.....	19,4	21,9	22,4	24,0	23,2	25,5	22,8
Pernambuco ⁽²⁾	54,2	58,8	54,4	55,3	50,7	51,5	54,1
Região Metropolitana do Recife.....	70,1	79,5	67,8	72,0	68,5	68,8	71,1
Abreu e Lima.....	51,7	91,6	71,0	71,2	41,5	52,8	62,8
Araçoiaba.....	33,1	25,7	37,7	12,3	24,0	17,2	24,8
Cabo de Santo Agostinho.....	64,7	101,3	93,4	89,5	75,2	82,1	84,3
Camaragibe.....	45,1	65,0	48,2	53,0	42,7	34,7	48,2
Igarassu.....	37,7	57,5	32,9	48,5	53,5	63,8	48,8
Ilha de Itamaracá.....	44,1	122,1	65,7	64,1	34,1	32,4	58,7
Ipojuca.....	65,8	60,7	17,7	33,0	72,4	54,4	50,7
Itapissuma.....	44,7	92,3	86,1	94,1	64,8	40,1	70,9
Jaboatão dos Guararapes.....	83,2	96,6	80,5	89,9	87,9	89,6	88,0
Moreno.....	52,8	29,8	42,9	30,6	48,8	59,4	44,2
Olinda.....	103,0	109,1	95,9	96,8	87,7	89,2	97,0
Paulista.....	47,7	61,1	46,9	60,5	55,5	46,3	52,8
Recife.....	67,4	70,5	64,1	66,4	65,4	66,8	66,8
São Lourenço da Mata.....	80,8	72,6	54,7	54,5	40,1	38,6	56,7

Fonte: DATASUS (CONDEPE/FIDEM, 2008)

⁽¹⁾ Em 100 mil habitantes.

⁽²⁾ Inclusive homicídios ocorridos em municípios ignorados.

A RMR concentra diversas áreas marcadas pela pobreza, sendo a saturação do espaço urbano um dos fatores que tem contribuído para a ocupação de áreas consideradas de riscos e insalubres, a exemplo dos alagados, morros, margens de canais, entre outras.⁸⁵

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br/regiao>> . Acesso em: 8 maio 2008.

Sobre essa população que vive em situação de pobreza e situação de indigência, estudo divulgado pelo IPEA (2008, p. 5), realizado nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Salvador, São Paulo, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre, constata que a taxa de pobreza⁸⁶ da população, nessas 6 (seis) RMs, caiu de 35,0%, em 2002, para 24,1%, já em 2008. O que equivale a uma redução da pobreza em quase um 1/3 em termos proporcionais. Da mesma forma, os percentuais de indigência⁸⁷ diminuíram pela metade.

No entanto, quando se trata da RMR, o referido estudo aponta que ela é a região, além de Região Metropolitana de Salvador, que possui a maior taxa de pobreza no período de 2002 a 2008. A RMR atingiu a taxa de pobreza equivalente a 52,3% ou 1.757.000 (hum milhão setecentos e cinquenta sete mil) pessoas, enquanto que a RMS alcançou a taxa de 43,1% ou 1.552.000 (hum milhão quinhentos e cinquenta e dois mil) indivíduos, nos anos de 2002 e 2008, respectivamente. A RMR é considerada, também, a região que ganhou mais participação na composição da população em situação de pobreza no período de 2002 a 2007, o que significa dizer que na Região o número de pobres caiu muito menos do que no conjunto das RMs (IPEA, 2008, p. 8).

Apesar de todos esses aspectos negativos, a RMR se sobressai com relação às demais regiões de desenvolvimento do Estado, pela sua base logística importante a exemplo do Aeroporto Internacional dos Guararapes e das malhas rodoviária — que liga a capital aos outros estados brasileiros —, ferroviária e metroviária, do Complexo Industrial Portuário de SUAPE e do Porto do Recife. É nela também que se concentram as universidades, a maior densidade de recursos humanos qualificados, o terceiro maior pólo médico do Brasil, o segundo melhor pólo de informática do país, complexos turísticos e hoteleiros. Além dos centros comerciais que atraem consumidores de renda mais elevada das capitais, das cidades do interior de Estados vizinhos e do próprio Estado. É nessa região marcada por enormes contrastes, características dos grandes centros urbanos brasileiros, que se constitui o cenário de nossa pesquisa.

⁸⁶ Pessoas em situação de pobreza são aquelas com renda per capita ou igual ou inferior a meio salário mínimo, ou seja, R\$ 207,50 (duzentos e sete reais e cinquenta centavos).

⁸⁷ Pessoas em situação de indigência são aquelas com renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo, isto é, 103,75 (cento e três reais e setenta e cinco centavos).

5.2 O lócus institucional da gestão da política de assistência social

Conforme foi mencionado no início deste capítulo, o mesmo está direcionado para a análise dos resultados da pesquisa com o propósito de identificar o uso do SIGAS/PE, nas atividades dos gestores públicos da política de assistência social dos municípios que compõem a RMR. Especificamente, a articulação e organização em rede das entidades que executam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, objeto desta tese.

É importante destacar que os gestores públicos devem desenvolver suas atividades ou responsabilidades pautados nas diretrizes e nos objetivos da política. Para isso, dispõem de um arcabouço legal (que regulamenta, normatiza e rege a política e os seus serviços, programas, projetos e benefícios) e técnico (utilizado para o planejamento financeiro e técnico das ações), os quais foram construídos na trajetória histórica da assistência social. Dentre esses instrumentos tem-se o sistema de informação, o qual foi incorporado à política recentemente.

Diante da importância de se ter um lócus institucional específico para a gestão da assistência social, a pesquisa na RMR buscou identificar, nos municípios, a existência ou não de secretaria específica para a assistência social, conforme Quadro 5. Ressalta-se que, dentre os 14 (quatorze) municípios que compõem a RMR, participaram da pesquisa 12 (doze) municípios⁸⁸.

Quadro 5 Municípios pesquisados na Região Metropolitana do Recife segundo o lócus institucional da política de assistência social, porte e tipo de gestão da assistência social

Municípios Pesquisados	Lócus institucional da PAS	Classe de população	Classificação (Porte)	Tipo de gestão
Abreu e Lima	Secretaria do Trabalho e Ação Social	De 50.001 a 100.000 hab.	Médio	Básica
Araçoiaba	Secretaria de Políticas Sociais e Cidadania	Até 20.000 hab.	Pequeno Porte I	Básica
Cabo de Santo Agostinho	Secretaria de Programas Sociais e Promoção Humana	De 100.001 a 900.000 hab	Grande	Básica
Camaragibe	Secretaria de Assistência Social	De 100.001 a 900.000 hab	Grande	Básica
Igarassu	Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Cidadania	50.001 a 100.000 hab.	Médio	Básica
Ilha de Itamaracá	Secretaria de Políticas Sociais	Até 20.000 hab.	Pequeno Porte I	Básica

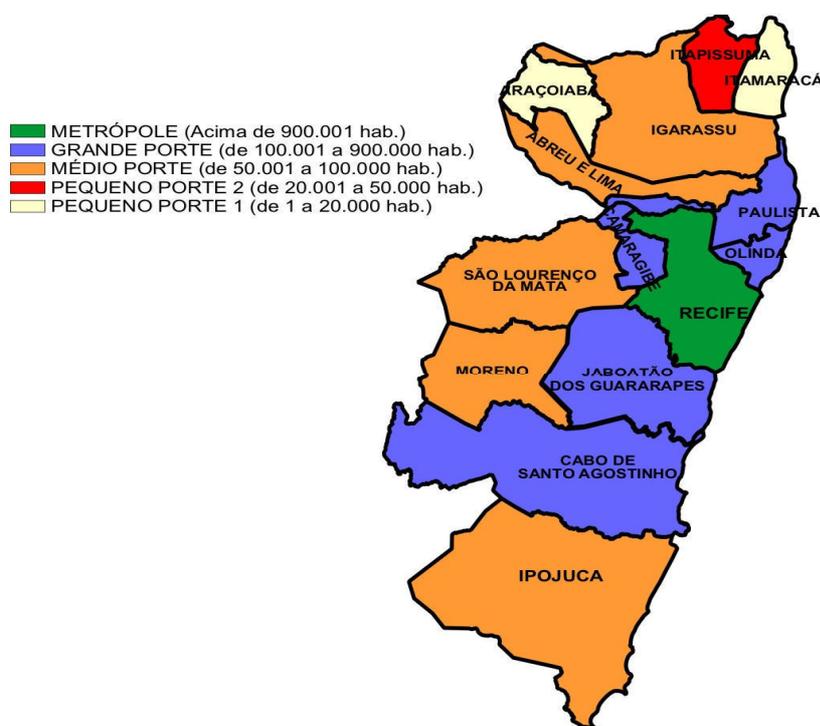
⁸⁸ Apenas os municípios de Paulista e Jaboatão dos Guararapes não participaram da pesquisa.

Municípios Pesquisados	Lócus institucional da PAS	Classe de população	Classificação (Porte)	Tipo de gestão
Ipojuca	Secretaria de Ação Social e Cidadania	50.001 a 100.000 hab.	Médio	Básica
Itapissuma	Secretaria de Ação Social	De 20.001 a 50.000 hab.	Pequeno Porte II	Básica
Moreno	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	50.001 a 100.000 hab.	Médio	Básica
Olinda	Secretaria de Desenvolvimento Social e Econômico	De 100.001 a 900.000 hab	Grande	Básica
Recife	Secretaria de Assistência Social	Mais de 900.000 hab.	Metrópole	Plena
São Lourenço da Mata	Secretaria de Ação Social	De 50.001 a 100.000 hab.	Médio	Básica

Fonte: Pesquisa de campo, 2008.

Como pode ser observado, a quase totalidade dos municípios da RMR está no nível de gestão básica do SUAS, e os portes populacionais que concentram maior número de municípios são: grande (3) e médio (5). O Mapa 3 demonstra essa informação.

Mapa 3 Classificação dos municípios da Região Metropolitana do Recife, pelo porte populacional.



Fonte: SDSC, 2008.

Com relação ao órgão gestor da política municipal de assistência social, observa-se que, dos 12 (doze) municípios que participaram da pesquisa, apenas em 2 (dois) as secretarias são específicas de assistência social, ou seja, não agregam outras políticas sociais. No entanto, apesar da denominação das demais secretarias contemplar também outras políticas sociais, verifica-se que em 7 (sete) (Araçoiaba — políticas sociais e cidadania; Cabo de Santo Agostinho — programas sociais e promoção humana; Ilha de Itamaracá — políticas sociais; Itapissuma — ação social; Ipojuca — ação social e cidadania; Moreno — trabalho e desenvolvimento social; São Lourenço da Mata — ação social), os serviços, programas e projetos desenvolvidos são exclusivamente da política de assistência social. É, portanto, 9 (nove) o número de secretarias na RMR cujas ações são específicas de assistência social. O que pode ser exemplificado nos relatos que se seguem.

Ela trabalha a questão do acesso aos serviços da população carente do município. A política da assistência social [...] a gente trabalha também as questões de gênero, da mulher, dos jovens, do idoso e tudo que se refere a política de assistência social.

A gente procura gerir os programas sociais e procura, também, criar alguns programas que venham, dentro da assistência social, beneficiar, atender a comunidade.

Então, o organograma ele está posto dessa forma, retirando a situação do trabalho, porque essa questão do trabalho realmente assim, nunca ocorreu [...]. Essa questão do trabalho, de qualificar, de buscar meios para que essas pessoas conquistem emprego, a gente não faz nada disso. Primeiro, porque o município não tem recursos. [...] Então, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde as ações voltadas para o trabalho estão lá [...] Nós ficamos só com aquela forma, [...] de geração de renda através dos programas sociais. [...].

Ainda nesse conjunto de secretarias que contemplam em sua nomenclatura outras políticas sociais, observa-se que alguns relatos mostram um entendimento restrito, por parte dos gestores, do que compete à política de assistência social, refletindo na maneira como a mesma vem sendo executada. Assim, em 1 (um) município foi especificado que a secretaria coordenava todos os programas do governo federal e os CRAS. Semelhante a esse depoimento, o que se segue destaca: “Nós trabalhamos desenvolvendo atividades nos CRAS. Nós temos três CRAS onde nós estamos atendendo as famílias de baixa renda [...]”.

Em outro depoimento, evidencia-se uma falta de clareza acerca do objeto específico da assistência social. Nesse caso, a secretaria é considerada abrangente, pois “permeia as outras” secretarias. Afora isso, outro relato destacou um tipo de intervenção realizada para atender os usuários da assistência social, mas ficou explícita a ausência de um programa que possa

reverter efetivamente aquela situação inicial caracterizada pelo risco e vulnerabilidade social.

Bom, na realidade essa nossa Secretaria ela é bem mais abrangente. Ela exatamente, ela permeia todas as outras e aqui a gente trabalha muito em conjunto [...]. Tem várias ações. Como nós temos uma ação que é a Prefeitura em Ação, onde nós levamos os nossos serviços, a prestação dos nossos serviços para o interior. [...]. [...] nós levamos a prestação de nossos serviços para os engenhos [...]. Fazemos vários pólos para atender aos engenhos, onde nós levamos tanto o nosso trabalho social, como também [...] juntar a educação e a saúde. Nós também trabalhamos, levamos as assistentes sociais, é feito o atendimento com eles lá, [...] de acordo com a necessidade deles; é dado para eles alguns materiais que eles precisam, aquelas coisas, [como] por exemplo, cobertor e colchão. Nós tínhamos uma cesta básica emergencial [...]. Fornecemos segunda via de certidão de nascimento, retirada de carteira profissional, segunda via de identidade, a gente leva isso. [...].

Para 3 (três) municípios, cujas secretarias de fato realizam ações de outras políticas sociais, tais como: intermediação de emprego, qualificação profissional e inserção produtiva, essas ações também contemplam a população já usuária e potencialmente usuária da política de assistência social. São usuários do Programa Bolsa Família, Banco do Povo, PROMINP⁸⁹ e, ainda, a população que se encontra em situação de vulnerabilidade de renda, pobreza, referenciada como “classe baixa”.

Essa nomenclatura é um pouco antiga, mas a gente faz alguma coisa assim: encaminhando pessoas para algumas vagas que aparecem em algumas indústrias, mas não é bem o foco dela.

Compete à Secretaria as ações da Política de Assistência Social, as ações de Desenvolvimento Econômico relacionadas a qualificação e intermediação de mão-de-obra, como se fosse uma secretaria do trabalho, mas não se limita a isso. Apesar de achar que o que caberia ao desenvolvimento econômico ficou bastante prejudicado. Na verdade, as ações desenvolvidas nessa área se direcionam para qualificação dos usuários do Bolsa Família, Banco do Povo e atualmente coordena a pesquisa PROMINP, realizada pelo governo federal .

A Secretaria ficou mais do que Trabalho, Desenvolvimento Social e Cidadania. Ficou mais do que isso. Mas, a gente faz um trabalho de inclusão produtiva, o que eu acho que é uma das melhores inclusões sociais, inclusão produtiva porque tira o cidadão daquela questão do: por favor, por favor, por favor ..., de ajuda. Então passa a ser do Município, à medida que ele tem um trabalho, que nem sempre é um emprego, mas um trabalho, então passa a ser dono de si, passa a ter uma outra perspectiva de vida. Então, a gente trabalha com essa parte de inclusão produtiva direcionada, muito bem direcionada à classe baixa mesmo.

⁸⁹ Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP). “Lançado em 2003, o programa visa o fortalecimento da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, para implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e exterior” (Acesso em <http://www.mme.gov.br/site/search.do?query=PROMINP>. Acesso em: 15 jul. 2008).

Assim, poderia ser afirmado que, apesar da nomenclatura dessas secretarias municipais contemplarem outras políticas sociais e, também, de desenvolverem ações específicas de outras políticas, findam por atender basicamente a população-alvo da assistência social.

Analisando os resultados da pesquisa MUNIC⁹⁰ nos 5.564 (cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) municípios brasileiros acerca da estrutura administrativa e legal da assistência social, os dados mostram que **99,7% dos municípios possuíam, em 2005, estrutura organizacional para tratar da política de assistência social**. Para aqueles municípios que dispunham de estrutura, a maioria tinha ligação com “a administração direta na forma de secretaria⁹¹ municipal exclusiva (59,0%); secretaria em conjunto com outra política (21,0%); setor⁹² subordinado diretamente à chefia do executivo (12,9%); e setor subordinado a outra secretaria (6,9%)” (IBGE, 2006, p. 21), como pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9 Total de municípios brasileiros com estrutura na área de assistência social, por caracterização do órgão gestor, segundo as classes populacionais e Grandes Regiões — 2005

Classes de tamanho da população dos municípios do Brasil e de suas Regiões	Total de Municípios	Municípios com estrutura de assistência social por caracterização da Secretaria (%)		
		Total	Exclusiva de assistência social	Associada a outras políticas
Brasil	5.564	99,7	59,0	21,0
Até 5.000	1.362	99,4	47,9	20,2
De 5.001 a 10.000.....	1.310	99,7	56,0	20,0
De 10.001 a 20.000.....	1.298	99,7	63,8	20,1
De 20.001 a 50.000.....	1.026	99,9	66,7	22,0
De 50.001 a 100.000.....	313	100,0	62,3	28,1
De 100.001 a 500.000.....	220	100,0	75,0	20,9
Mais de 500.000	35	100,0	62,9	22,9
Grandes Regiões				

⁹⁰ MUNIC é uma pesquisa institucional e de registro administrativo da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala municipal” (IBGE, 2005, p.12).

⁹¹ “Secretaria é órgão ligado diretamente ao Executivo, criado por lei” (IBGE, 2005, p. 21).

⁹² “Setor é parte organizacional da prefeitura, sem status de secretaria” (Ibid.).

Classes de tamanho da população dos municípios do Brasil e de suas Regiões	Total de Municípios	Municípios com estrutura de assistência social por caracterização da Secretaria (%)		
		Total	Exclusiva de assistência social	Associada a outras políticas
Norte.....	449	100,0	70,4	23,8
Nordeste.....	1.793	99,8	77,4	19,8
Sudeste.....	1.668	99,4	45,5	13,8
Sul.....	1.188	99,8	35,2	36,9
Centro-oeste.....	466	99,8	86,2	7,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005. Formatação da autora.

Os dados mostram, ainda, que é nas classes de municípios com maior número de habitantes que se identifica mais a presença de estrutura organizacional. Ou seja, quanto “maior a classe, maior o número de municípios com estrutura” (IBGE, 2006, p. 21). Assim, nos municípios com uma população de até 50 000 (cinquenta mil) havia órgão de assistência social em mais de 99% deles, bem como em todos os municípios cuja população era maior que 50.001 (cinquenta mil e um). Quando se trata das grandes regiões, a região norte se destaca com 100% dos municípios com estrutura para a assistência social. As demais regiões apresentam uma proporção acima de 99,0% (Ibid., p. 21).

No que se refere à existência de secretarias exclusivas para a assistência social, 59% do total dos municípios brasileiros responderam afirmativamente. Quando se trata desse dado por Grandes Regiões, observa-se que mais de 70% dos municípios das regiões Norte e Nordeste, e mais de 99% na região Centro-Oeste possuíam secretarias para esta finalidade.

Já nas regiões Sudeste e Sul, esses percentuais equivalem a 45,5% e 35,2%, respectivamente. A mesma análise por Estado, demonstra que, na grande maioria das unidades da federação, “a presença do órgão exclusivo para tratar a política de assistência social superou a proporção de 50,0% dos municípios” (Ibid., p. 22)⁹³. **Em Pernambuco**, 79,3% dos

⁹³ “A MUNIC mostra ainda que, os estados que se destacaram com estruturas diferenciadas foram: “— Rondônia, com 48,1% dos municípios com secretaria municipal exclusiva e 44,2% com secretaria em conjunto com outras políticas; — Sergipe, com estrutura semelhante a Rondônia, 49,3% dos municípios com secretaria exclusiva e 48,0% com secretaria em conjunto com outras políticas; — Minas Gerais, com a gestão da Assistência social ligada a outra política em 34,5% dos municípios, sendo 20,5% com secretaria associada a outras políticas e 14,0% com setor subordinado a outra secretaria; e 21,0% subordinada à chefia do executivo; — São Paulo, com o órgão gestor da assistência social subordinado diretamente à chefia do executivo municipal em 52,3% dos seus municípios; — Santa Catarina, com a gestão da assistência social

municípios afirmaram possuir estrutura específica para a assistência social; 20,1% informaram a existência de secretaria subordinada a outras políticas setoriais, 0,5% referiram a um setor subordinado a outra secretaria e 0,5% não possuíam estrutura específica (Ibid, p. 23).

Na pesquisa realizada na RMR para esta tese, foi identificado que, embora os municípios possuam estrutura organizacional para a assistência social, a grande maioria das secretarias (83,33%) agrega, na sua nomenclatura, outras políticas sociais. Apesar dos relatos mostrarem que os serviços, programas e projetos desenvolvidos nesses órgãos são principalmente da política de assistência social. Destaca-se que apenas 16,7% dos municípios possuem secretarias específicas para a assistência social.

Esse dado acerca da denominação das secretarias municipais coincide com o que foi já constatado na nomenclatura dos órgãos gestores estaduais, pela pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS” (CNAS, 2005), coordenada pela Prof^a Dr^a Aldaíza Sposati, a qual refere que há uma ausência do nome “assistência social”. Neste sentido, o referido documento ressalta que:

É interessante observar que a assistência social ainda não tem uma expressão pública que a apresente e reafirme enquanto política pública, de forma homogênea e clara. A partir dos dados dos álbuns enviados podemos entender que ainda vivemos em um tempo em que, para uma parcela dos estados, a assistência social necessita se apresentar através de outras áreas. Parece-lhe ser necessário o aval de outra política, ou outra nomenclatura que lhe dê importância ou positividade (SPOSATI, 2005, p. 74).

O documento afirma ainda que “uma política pública não se constrói, não se estrutura ou se consolida na sociedade pela negativa ou pela negação do seu nome e sim pela desconstrução de significações inadequadas e equivocadas a ela atribuída, atribuindo-lhes os significados positivos” (Ibid., p. 75).

É importante ratificar que a existência de um lócus específico para a referida política e com uma denominação que a identifique como sendo da assistência social é um dos aspectos fundamentais para a consolidação do comando único e, também, da assistência social como uma política pública.

ligada a outra política em 61,3% dos municípios sendo 51,0% com secretaria associada a outras políticas e 10,3% com setor subordinado a outra secretaria; e — Rio Grande do Sul, com a gestão da assistência social ligada a outra política em 69,9% dos municípios, sendo 49,0% com secretaria associada a outras políticas e 20,4% com setor subordinado a outra secretaria” (IBGE, 2006, p. 22-24).

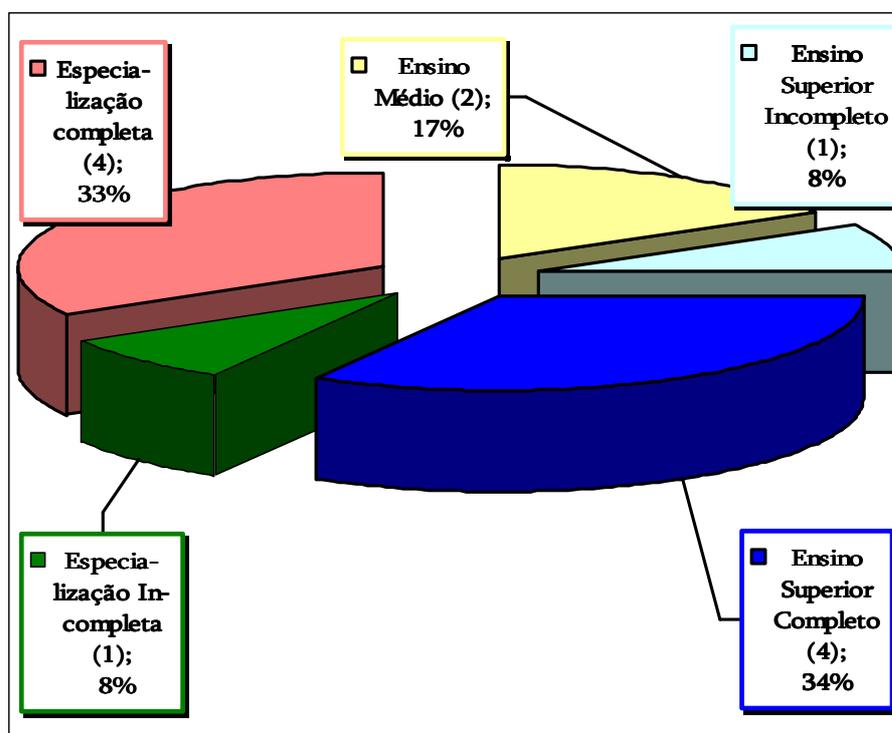
5.3 Perfil dos entrevistados

Outro dado importante para a direção ou para a condução da política de assistência social refere-se à formação profissional do gestor. Na RMR, a maioria dos gestores já realizou curso superior, e quando somados os percentuais daqueles que têm formação universitária com os que têm especialização completa e, ou, incompleta esse número equivale a 75% do total de gestores, o que é superior ao encontrado no Brasil (51,9%) (MUNIC, 2006, p. 67). Em menor percentual aparecem aqueles que estão cursando o ensino superior (8%) e, também, aqueles que possuem ensino médio (17%).

Para os gestores que afirmaram já ter formação superior (9), os cursos referidos foram: Serviço Social (2), Medicina (1)⁹⁴, Arquitetura (1), Bacharelado em Direito (1), Administração de Empresas (1), Licenciatura em Geografia (1) Licenciatura em Matemática (1), Pedagogia (1). Desses gestores, 4 (quatro) não realizaram pós-graduação; 1 (um), no momento da entrevista, estava cursando especialização; e os demais fizeram especialização nas seguintes áreas: pediatria, informática educativa, geografia no contexto ambiental e planejamento escolar. Apenas 1 (uma) gestora estava cursando o ensino superior (Bacharelado em Direito); e 1 (um) gestor e 1 (uma) gestora possuíam ensino médio completo, conforme Gráfico 5.

⁹⁴ Esse gestor possui uma especialização na área de pediatria e, no momento da entrevista, estava realizando uma outra especialização na área de gestão pública. Para efeitos de tabulação de dados foi considerada a sua primeira especialização.

Gráfico 5 Formação dos gestores municipais entrevistados, por nível e etapa de ensino.



Fonte: Pesquisa de Campo, 2008.

Além da grande maioria dos gestores possuir curso superior e, ou, especialização, os dados revelam também: que essa formação é bastante heterogênea; que apenas 2 (dois) gestores têm formação específica na área de Serviço Social; e que as especializações não têm uma relação direta com a política de assistência social ou, mesmo, com a gestão social.

Neste sentido, é preciso ressaltar que a política de recursos humanos é considerada como uma das bases estruturantes do SUAS, o que exige dos gestores públicos e executores o conhecimento e a atualização permanente acerca da legislação específica da assistência social e de outras temáticas pertinentes à política, bem como, às demais políticas sociais. Assim, constitui uma atribuição dos gestores desenvolverem programas de qualificação para o quadro de profissionais que atuam na política de assistência social.

5.4 Atribuições do gestor público municipal da assistência social — RMR

Na pesquisa realizada na RMR, buscou-se informações sobre as atribuições ou responsabilidades da gestão municipal da política de assistência social. Para melhor

apresentar os resultados referentes às atividades desenvolvidas pelos gestores, este item foi organizado em 4 (quatro) subitens, quais sejam: atividades de coordenação, de planejamento, de execução e de acompanhamento.

5.4.1 Atividades de coordenação

Dentre as atividades de coordenação referidas pelos entrevistados, destaca-se, inicialmente, a própria coordenação da política de assistência social entendida como condução, direção, organização, como uma das atribuições principais do gestor público. A Tabela 10 mostra os resultados:

Tabela 10 **Atividades de coordenação da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008**

Atividades de coordenação da política municipal	Referências	
	Total	%
Coordenar a Política Municipal de Assistência Social	12	100,0
Co-financiar a Política Municipal de Assistência Social	11	91,7
Articular e coordenar a rede socioassistencial	10	83,3
Articular as ações da assistência social com outras políticas setoriais no âmbito municipal	9	75,0
Coordenar o Sistema Municipal de Informação específico da assistência social	0	0,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

Como pode ser observado os entrevistados afirmaram unanimemente realizar tal atividade no âmbito de sua responsabilidade. Dos 12 (doze) gestores entrevistados, 5 (cinco) não apresentaram depoimentos e 3 (três) relatos não corresponderam à alternativa. Para os 4 (quatro) gestores que apresentaram relatos, 1 (um) refere à atribuição de coordenação relacionada ao momento atual de implantação do SUAS; em 1 (um) outro relato, a atribuição de coordenar estaria, também, intrínseca à realização do acompanhamento das diversas ações da política.

É justamente implantação do SUAS [...]. Essa é uma questão, é um ponto principal da assistência social. Implantação do SUAS e dentro da implantação do SUAS seguir todos os critérios e parâmetros da Política Nacional da Assistência Social. Então, nós temos como base de atuação

esses dois elementos.

É coordenar essa política, acompanhar as ações que são desenvolvidas no município. Como ações de enfrentamento à violência sexual, nós temos ações contra o trabalho infantil, nós temos o programa Agente Jovem, nós temos grupos de idosos; e, aí, minha função aqui é coordenar todo esse trabalho.

Para os demais gestores (2), o significado de coordenação aparece reduzido à fiscalização e doação, como pode ser visto:

[...] fiscalizar doações, atender com o pessoal de associações que tem muita e ajudá-los na base. Por exemplo, eles têm pessoas carentes na área deles, a gente vai, manda o pessoal para lá, faz um trabalho de campo. Fazemos muito trabalho de campo aqui. As assistentes sociais trabalham mais fora do que dentro da Prefeitura, só tem duas fixas aqui para atender o povo. Então, compete à gente [...], por exemplo, buscar os Programas Federais, Estaduais para poder ajudar o município [...]

São os programas, ficaria assim, mais na gestão dos programas. Aqui em [...] eu acho que é diferente de todos os municípios que você possa imaginar [...] onde a gente tem que dar, entende? É complicado. Mas, aí a gente tenta, mesmo assim, trabalhar com a população a partir de programas. [...] tentar tirar da mente desse pessoal, que há mais de 20 anos de gestão essa questão da Secretaria de Ação Social é para dar, é para garantir cesta básica, é para garantir aluguel, é para garantir conta de água, conta de luz, o que era feito antigamente. Então, para a gente conseguir tirar isso da mente desse pessoal está complicado. Então a gente tenta através dos programas. [...]

Neste último relato percebe-se um empenho por parte do órgão gestor em tentar mudar uma prática de doações da secretaria que fora estabelecida há mais de 20 (vinte) anos. Esse fato demonstra que, embora a assistência social tenha assumido o estatuto de direito de cidadania há 20 (vinte) anos, ainda não foi superado por completo um dos traços de sua trajetória marcada na ajuda, no favor e na benemerência. Trata-se do lento processo de superação de uma cultura política que permeou a história da Assistência Social brasileira.

Dentre as responsabilidades de coordenar a política, 11 (onze) municípios apontaram a gestão do **co-financiamento**. O financiamento da seguridade social, conforme o art. 195 da CF 1988, é realizado por toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das seguintes contribuições sociais: dos empregadores⁹⁵ — incidente sobre a folha de salários, do faturamento e do lucro⁹⁶; dos trabalhadores; das receitas de concursos de prognósticos⁹⁷, além daqueles que

⁹⁵ Instituída a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), através da Lei Complementar 70 de 30 de dezembro de 1991, atualmente regida pela Lei 9.718, de 27 de novembro de 1998, publicada no DOU de 28 de novembro de 1998.

⁹⁶ Instituída a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSL), através da Lei 7689/88.

compõem o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social⁹⁸.

O SUAS propõe o co-financiamento com base na divisão de competências e de responsabilidades entre as três esferas de governo. Nessa atribuição do gestor público municipal da assistência social, apenas 1 (um) município não respondeu e, dentre as referências dos demais gestores, somente 1 (um) não correspondeu à pergunta formulada.

Para os gestores que responderam afirmativamente, 4 (quatro) referiram que o co-financiamento está direcionado principalmente para a **proteção social especial**, a exemplo do pagamento de monitores, materiais e aluguéis dos núcleos de jornada ampliada para as crianças e adolescentes em situação de trabalho.

É, a gente fala na contrapartida [...] eu tenho 162 núcleos do PETI no município, então esses núcleos são de responsabilidade do gestor [...]. Não vem recurso para pagamento desses núcleos. O recurso que vem para pagamento das monitoras [...] . Eu tenho 160 monitoras, e vem um recurso para 80 monitoras, o restante, se o município quiser melhorar a qualidade desse serviço, o município arca com isso. [...]

[...] a grande contrapartida é do PETI. Pagamento dos monitores do PETI

As oficinas, a capacitação dos professores. Nós temos os abrigos. O abrigo [...] o aluguel do local, o espaço, o lugar é recursos próprios do município. [...].

Olhe em todos os programas, como nós temos uma parcela é a questão dos aluguéis de prédios, contratação de monitores, de oficineiros para desenvolver atividades com as famílias que estão ligadas aos programas sociais [...].

Ainda nesse tipo de proteção, foi citado por 1 (um) município o co-financiamento para o Serviço Sentinela, voltado ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de abuso e exploração sexual.

⁹⁷ Decreto-Lei 204/67.

⁹⁸ O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado pela Lei 6168, de 9 de dezembro de 1974, para apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social. O art. 2º da referida Lei discrimina os recursos que constituem o FAS: “I — A renda líquida das loterias esportivas e federal, na forma da legislação específica em vigor; II — Recursos destacados para esse fim nos orçamentos operacionais da Caixa Econômica Federal; III — Recursos de dotações orçamentárias da União, estabelecidas anualmente, em montantes que guardem relação direta com as previsões de distribuição dos prêmios brutos das loterias, no respectivo exercício; IV — Outros recursos, de origem interna ou externa, inclusive provenientes de repasses ou financiamentos. § 1º À Caixa Econômica Federal, pela execução das tarefas pertinentes à exploração das loterias esportivas e federal, caberá a comissão de 20% (vinte por cento) sobre a renda bruta respectiva. § 2º Do percentual referido no parágrafo anterior, a Caixa Econômica Federal retirará o valor destinado à Comissão de Revendedores e demais despesas com os serviços lotéricos”. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=122582>>. Acesso em: 8 ago. 2008.

[...] todos esses co-financiamentos federais têm também a questão da contrapartida do município, mesmo nessas ações que são co-financiadas pelo Governo Federal. Dentro das ações, por exemplo, [...] o Serviço Sentinela hoje, que passou a ser CREAS: o Governo Federal, ele financia os recursos humanos, mas aí o município tem a questão do aluguel do espaço, material para trabalho em oficinas [...]. E isso acontece em todas as outras ações. O PETI, a gente co-financia o quê? A gente tem as bolsas das crianças e parte das monitoras, mas aí outras monitoras são pagas pela prefeitura. Material também.

Na RMR, há 1 (um) município que possui uma autarquia⁹⁹ vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, e conforme depoimento é esta entidade da administração pública a responsável por quase todo co-financiamento.

[...] eu diria que o co-financiamento do município é de grande porte comparado com a média nacional, porque toda essa atividade que a gente chama de média e alta complexidade [...] está na autarquia vinculada à Secretaria, presidida pelo Secretário de Assistência Social do município, entendeu? E isso é um grande peso. [...].

Quando se trata da **proteção social básica**, o co-financiamento foi apontado por 3 (três) gestores como sendo para o CRAS, os cursos de profissionalização, as oficinas de capacitação e o trabalho com famílias.

Bem, toda política que vem do Estado ou da União, a gente tem que dar uma contrapartida. Em todos os programas a gente dá essa contrapartida, a gente co-financia [...]. Esse trabalho, curso para eletricitista, encanador [...] dentro da necessidade dele.

Todos os programas que têm da proteção básica a gente tem o co-financiamento. [...] As ações do CRAS são todas co-financiadas pelo município [...].

Porque toda a infra-estrutura de funcionamento dos CRAS, da própria Secretaria [...] dos Programas existentes. [...] essas infra-estruturas todas são co-financiadas pelo Município.

Outro município destaca que o co-financiamento é realizado na contratação de pessoal para atuar na política de assistência social.

Não é muito fácil responder. Mas, uma coisa que é comum é a equipe, a contratação de pessoal.

⁹⁹ “Entidades autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. As autarquias podem desempenhar atividades econômicas, educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes”. (MEIRELLES apud NOGUEIRA, 2002, p. 3. Disponível em: <<http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-%20br&q=author:%22meirelles%22>>. Acesso em: 17 jul. 2008).

Todos os relatos mostram que os gestores têm cumprido com o seu papel no cofinanciamento da política, através da melhoria das condições dos serviços, ou seja, da infraestrutura (aluguel de espaços, materiais para as capacitações e oficinas); e, também, da qualidade dos serviços prestados, mediante pagamento de monitores, oficinairos e contratação de pessoal; trabalhos com famílias e oferta de cursos profissionalizantes.

Outras atribuições importantes do gestor público relacionadas à coordenação referem-se à **articulação da assistência social com as demais políticas sociais, bem como à articulação e coordenação da rede socioassistencial** visando à proteção social de assistência social. As diversas situações de risco e vulnerabilidade social atendidas pela assistência social exigem que sejam desenvolvidos serviços, programas, projetos com a finalidade da melhoria nas condições de vida do usuário. A LOAS, no seu art. 2^o, parágrafo único, estabelece que a assistência social “realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. E na PNAS (2004) está definido que a política se realiza a partir de um conjunto de serviços de iniciativa pública e da sociedade civil, sendo, portanto, de responsabilidade do gestor público articular e coordenar os serviços na perspectiva de organizar o SUAS. Assim, a atuação em sistema único

exige articulação, tornar-se parte de um todo no usufruto e na construção de condições. Trata-se de construir a chamada completude em rede, que é o oposto da busca da auto-suficiência e conseqüente isolamento firmado na auto-referência. A idéia de sistema supõe um tipo de gestão orientada a ‘crescer junto’ (SPOSATI et al, 2007, p. 38).

Na RMR, dos 12 (doze) municípios que participaram da pesquisa, 3 (três) referiram não realizar articulação com os órgãos gestores de outras políticas setoriais. No entanto, apenas 1 (um) fez o relato, no qual enfatizou a dificuldade, por parte dos gestores públicos daquele município, de entenderem as interfaces existentes entre as diversas políticas sociais.

Não, não tem, não tem, não tem. Tem um esforço muito grande, mas é muito difícil, é difícil. A gente tem proposto algumas ações como, por exemplo, com a Secretaria de Educação. Eu acho que seria uma coisa assim mais fácil de ser realizada. Eu acho que não tem por quê? A assistência social está fazendo jornada ampliada, o PETI, por exemplo, não tem por quê? Isso teria uma ação da educação, uma ação articulada conosco, não é? Onde a gente faria todo aquele trabalho do significado do trabalho infantil, da erradicação, da necessidade da erradicação do trabalho infantil e outras coisas. Mas, essa jornada ampliada do PETI, na minha concepção teria que ser uma ação da Secretaria de Educação. Mas, a gente não tem conseguido isso. A educação não entende assim. Diz que tudo bem e tal, mas na prática não funciona assim. Nem sequer a merenda escolar a gente consegue articulação com a Secretaria de Educação. É incrível? Incrível! E a gente sabe que tem vários municípios por aí, [em] que vem acontecendo isso, não é?

Assim, em 9 (nove) municípios, os gestores responderam afirmativamente quanto à existência de articulação com outras políticas setoriais, sendo que 1 (um) gestor não mencionou as ações desenvolvidas e em 1 (um) outro depoimento, a resposta não corresponde à pergunta. Note-se que os relatos mostram que as principais secretarias mencionadas com as quais a assistência social desenvolve ações em articulação foram: infra-estrutura (construção de sanitários), defesa civil (muro de arrimo, obras emergenciais, reparos em moradias em situação de risco); educação (cessão do espaço da escola, erradicação do analfabetismo); saúde (encaminhamentos aos serviços de oftalmologia, odontologia, vacinação, programa de alimentação especial); meio ambiente (reciclagem), cultura e lazer; agricultura (concessão de cestas de alimentos) e esportes. Além dessas secretarias, foi citado também o conselho tutelar. Os relatos que se seguem são exemplos das respostas dos entrevistados de diferentes municípios.

Trabalhamos com infra-estrutura para construir sanitários, pois o município é recorde no que se refere às famílias que não possuem sanitários. [...] trabalhamos muito com os PSFs . [...]; Educação a gente trabalha menos [...] a nossa ligação é mais por causa do Bolsa-Família. A escola cede espaço quando a gente precisa [...]. A professora de educação física quando a gente precisa [...].

É a Prefeitura em Ação. [...] No campo da saúde, entre outros serviços que a gente leva, a gente atende a oftalmologia. Entre os serviços prestados nesse momento ela leva esse serviço de oftalmologia, serviço de odontologia, serviço de prevenção, vacina, certo? [...] Grupo cultural com apresentação, também fazemos apresentação. [...]. Com a agricultura, esse trabalho de Cesta do Povo. Veja, a gente atende muito a questão da área rural, porque a área de Engenho entra na entressafra [...]. Eles conhecem o líder comunitário, conhecem o pessoal de Engenhos e fazem esse elo de ceder um espaço para a gente poder distribuir as cestas. Qualquer tipo de trabalho que seja na área rural, a gente faz [...] junto com a agricultura. Com a Defesa Civil, a parte de habitação. Casas em situação de risco, casas que já desabaram. Muro de arrimo, qualquer coisa em situação de risco. [...] nós trabalhamos muito em conjunto aqui também com os Conselhos Tutelares, muito em conjunto. Os três Conselhos Tutelares no município. A Sede e dois nos distritos. São quinze conselheiros e, assim, a maior retaguarda dos conselhos em termo de encaminhamento de programas somos nós.

Olhe, a gente tem essa do Programa de Alimentação Especial, que é um programa muito voltado para a saúde. [...]. Houve, agora mesmo, no programa Agente Jovem, teve um trabalho muito em conjunto com os jovens daqui com os PSFs. Eles fizeram um trabalho muito interessante, levantaram algumas demandas. [...] Nós vamos utilizar a demanda deles em conjunto com a saúde para fazer um trabalho com essa comunidade [...]. .

Nós temos uma câmara municipal onde se reúnem os secretários de educação, saúde e agora a cultura para discutir as interfaces das ações. Nessas ações, há sempre uma [...] determinada secretaria que se responsabiliza. Exemplo da Brigada Paulo Freire para erradicar o

analfabetismo, quem “puxa” a ação é educação, mas a assistência participa com informações; certidão de nascimento para crianças recém-nascidas, a saúde informa e nós articulamos o cartório; nós temos ação junto com a saúde no Agente Jovem. [...].

[...] nós trabalhamos, portanto, com a área da educação, com a área da saúde com muita intensidade, estamos avançando nessa área, já tentando fazer algumas atividades conjuntas de cursos com a área de Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Esta área do esporte e lazer é extremamente importante para esses jovens. Eu acho que é uma área que tem tudo. E a arte e cultura. Arte e Cultura eu creio que ela é a que desperta uma motivação e um interesse muito forte e a tendência é cada vez mais a gente desencadear ações mais articuladas integradas. Dou exemplo dos corais que estão se constituindo, algumas bandas já estão entrando em alguns momentos de participação nas atividades culturais do município e isso é muito positivo, entendeu?

Afora a articulação com os órgãos da administração pública municipal, compete ao gestor público da assistência social **articular e coordenar a rede socioassistencial**, entendida como sendo o conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que operacionalizam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, fundamental para a organização do SUAS.

Conforme já explicitado nesta tese, para articular e coordenar a rede socioassistencial é imprescindível que o gestor público da assistência social conheça as entidades existentes nos municípios que operacionalizam as ações da referida política, sendo necessário saber: finalidade, objetivo, público que atende, serviços, programas e projetos oferecidos, ações desenvolvidas e capacidade de atendimento. É preciso, também, conhecer a realidade de cada território do município com o propósito de se planejar ações na perspectiva de desenvolvê-las de forma articulada.

Dentre os entrevistados, 10 (dez) afirmaram articular e coordenar a rede socioassistencial, contudo, nos relatos fica evidente a dificuldade e a fragilidade de concretizar tal atribuição. Analisando os depoimentos a seguir, observa-se que em 1 (um) município a articulação realizada se limita às secretarias de outras políticas setoriais, não sendo mencionada que esse tipo de atribuição engloba as iniciativas da sociedade civil. Já em outro (1), ocorre o inverso, ou seja, o trabalho de articulação estaria limitado às entidades privadas sem fins lucrativos e, mesmo assim, para repasse de recursos financeiros, não se identificando, de fato, nenhum tipo de ação articulada.

Olha, essa coordenação, ela é feita através do Serviço Social. [...] A gente trabalha num sistema tipo mutirão, a gente convoca a saúde, a gente convoca a Secretaria de Serviços Urbanos, [...] vai para lá, com esse pessoal e, na medida do possível, a gente vai atendendo.

[...] Nós temos seis centros comunitários, temos também o abrigo [...]. Temos também dois grupos de idosos. [...] São centros comunitários, mas que recebem uma subvenção social da prefeitura através de planos cadastrados no Conselho. Elabora um plano de trabalho, tem estatuto, tem tudo, formalizado. Então, a gente repassa também uma verba mensal de novecentos, de mil e duzentos, e de mil e seiscentos reais mensalmente para que eles executem serviços à população carente na área de reforço escolar, na área de informática, cursos de informática, na área de dança, não é? Essa questão [...] na parte mesmo cultural, esportiva. Então, existe esse trabalho.

Em alguns relatos, observa-se que os gestores mencionaram claramente que fazem articulação, podendo ser identificada no seguinte depoimento: “Eu vejo mais como articulador”; ou pelo fato de ser referida a partir de uma parceria para o desenvolvimento de alguma atividade: “Através de curso, por exemplo, agora está acontecendo cursos de geração de renda, em algumas comunidades, que são executados através dessas associações [...]”.

Uma articulação bem consolidada com as entidades que operacionalizam as ações da política de assistência social é condição para que se possa realizar a coordenação da rede. Assim, alguns gestores, apesar de considerarem que fazem essa articulação, admitiram a necessidade da mesma ser melhorada.

De forma precária. Eu considero que de forma muito precária. O que é que está acontecendo de uma forma mais estruturada atualmente? É justamente o movimento dos idosos, das pessoas idosas. [...] então, essa rede é a rede que está melhor estruturada, porque a gente tem, nós temos reuniões nos CRAS com grupos de pessoas idosas dentro dos territórios dos CRAS. Então, essa rede é uma rede que está bem articulada. As outras ainda precisam ser estruturadas.[...].

[...] nós conhecemos a rede, a rede a gente conhece. Temos isso cadastrado, as suas ações. [...] temos alguns parceiros, onde trabalha, por exemplo, creche comunitária e a gente consegue trabalhar com parceria. Nós temos abrigo, [...] temos também outras entidades que a gente trabalha [...] na área cultural [...]. [...] Evidentemente que há uma necessidade ainda de se trabalhar um pouco mais.

[...] Agora eu creio que já existe o sentimento da articulação. Se você perguntar a uma entidade dessas [...] se ela tem essa relação, creio que é mais provável que diga que sim. Agora, do ponto de vista de conhecimento pleno da política, de concepção real e unitária da política, eu creio que ainda falta muito debate, muita discussão, muitas relações estão se estabelecendo. Mas, tem aquelas entidades que são mais parceiras, que já estão dentro de convênio [...]. Creio que essas já vivem mais esse sentimento de estarem integradas dentro de um sistema.

Merece destaque, o fato de o gestor referir que seria exagerado dizer coordenar a rede e complementar ressaltando que há um grande número de entidades que não são inscritas em conselhos. Esse fato dificulta ainda mais saber com propriedade quais são as entidades existentes, num determinado território, que operam os serviços, os programas e os projetos

direcionados para a população usuária da política de assistência social.

Essa situação merece a atenção dos gestores públicos da assistência social e deve se constituir em uma das prioridades de sua agenda, juntamente com o CMAS, no sentido de que tais entidades procedam a sua inscrição, possibilitando, ao Conselho e ao órgão gestor público da assistência social, o acompanhamento das atividades por elas desenvolvidas visando assegurar a qualidade do atendimento prestado aos usuários. Ademais, não se pode ignorar que embora tais entidades não estejam formalmente inseridas nessa rede, pois não possuem convênio com o órgão gestor público municipal, os programas e projetos por elas desenvolvidos são específicos da assistência social e estão direcionados aos cidadãos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade social. Assim, é imprescindível ao gestor conhecer essas entidades de modo a organizar os serviços, programas, projetos e os recursos disponibilizados no território para o acesso da população.

Em tese, tem uma equipe de acompanhamento dos programas. Ela tem inclusive reuniões periódicas com os gestores das entidades. [...] Eu diria que existe parcialmente essa parte. No conjunto, seria exagerado coordenar. Há um grande número de entidades não registradas nos conselhos [...]. De forma que eu diria que a gente não tem essa integração completa [...].

Pelos relatos proferidos observa-se que as ações de articulação do órgão gestor da assistência social com as demais políticas setoriais ainda necessitam de fortalecimento. Essa fragilidade na articulação, em alguns casos, ocorre devido à compreensão do gestor acerca da política que coordena e, também, à própria compreensão do que seja articulação, a qual se apresenta para ele reduzida ao repasse de recursos financeiros para as entidades privadas sem fins lucrativos. De mesma maneira, observa-se ainda a necessidade de fortalecer a relação com essas entidades, para que se possa organizar os serviços de maneira articulada e hierarquizada, de modo a garantir a proteção social de assistência social aos usuários.

Ainda dentre as atividades de coordenação da política de assistência social está a **coordenação do sistema municipal de informação específico da assistência social**, no entanto em nenhum município há esse tipo de instrumento técnico fundamental para a gestão da política.

5.4.2 Atividades de planejamento

O planejamento se constitui em uma das atividades fundamentais para se executar a política de assistência social com base nas necessidades da população. As atividades de planejamento referidas pelos entrevistados foram o planejamento e a formulação dos serviços,

programas, projetos, benefícios e demais ações e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), conforme Tabela 11.

Tabela 11 **Atividades de planejamento da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008**

Atividades de Planejamento da Política Municipal	Referências	
	Total	%
Planejar e formular os serviços, programas, projetos e benefícios e demais ações	12	100,0
Elaborar o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS).....	8	66,7

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

Na primeira situação, os gestores afirmaram com unanimidade a realização do planejamento de serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos na política social, conforme mostram os relatos:

Tem, a gente planeja e executa, planeja e executa as ações.

[...] a gente se reúne sempre, geralmente no início do ano, às vezes no final, a gente se reúne para fazer planejamento [...]. A gente vê primeiro as dificuldades, aquelas que conseguimos superar, aquelas que não conseguimos, o que faltou e, aí, como e o que fazer para a gente avançar?

A própria secretaria, à luz, lógico, da política nacional.

Em alguns depoimentos fica evidente como sendo responsável por planejar a política de assistência social, além da equipe técnica da secretaria, o profissional de serviço social que tem por função coordenar os serviços, programas e projetos de assistência social junto com o CMAS.

Bem, quem faz esse planejamento é a assistente social responsável, [...] a coordenadora geral responsável por esses programas, [...]. Ela faz esse tipo de planejamento. Ela reúne o Conselho e a gente faz através do Conselho com o auxílio técnico dela”.

a gente implanta, acompanha e monitora essas políticas. Em conjunto com o Conselho Municipal de Assistência Social. [...].

Já em outro município, o planejamento é realizado pela assistente social do CRAS, ratificando, mais uma vez, a importância do profissional de Serviço Social na referida política e sua responsabilidade na definição de estratégias e ações que consolidem a assistência social como uma política pública, descentralizada, participativa e direito de cidadania.

Bom, as ações são planejadas de acordo com o público. A realidade do Centro não é a mesma realidade da área rural. Então, nós através dos CRAS [...] eles, elas [...] sempre há planejamento daquela comunidade, de acordo com a realidade da comunidade.

Na segunda situação, ou seja, quanto à **elaboração do PMAS**, diferentemente da questão anterior onde todos os gestores afirmaram planejar os serviços, programas e projetos, nesta, 8 (oito) gestores ou 66,7% responderam positivamente. Desses, 2 (dois) não apresentaram depoimento; 1 (um) destacou o fato de ser o primeiro PMAS; e 1 (um) outro depoimento não correspondeu à pergunta formulada. Em Pernambuco, de acordo com a pesquisa MUNIC (2006, p. 40), 89,2% dos municípios possuem PMAS.

Em 3 (três) depoimentos dos gestores da RMR, se evidenciou que a secretaria municipal elabora o PMAS e apresenta ao CMAS para discussão e aprovação.

A gente se reúne antes do final do ano. A gente na semana passada fez um esboço. Prepara esse Plano Municipal e apresenta para o Conselho. Geralmente na primeira semana de janeiro a gente já apresenta para eles.

A secretaria. Anualmente. E é submetido ao Conselho Municipal de Assistência Social.

A gente tem um plano municipal aprovado pelo Conselho e apresentado na Conferência Municipal. Então, [...] em cima desse plano faz os acompanhamentos pelo Conselho para o cumprimento desse plano.

Em 1 (um) relato, o gestor ressaltou que a elaboração do PMAS se restringe aos técnicos da secretaria. Apesar de reconhecer a importância da participação da comunidade nesse processo, o mesmo referiu-se à dificuldade, em decorrência da divergência de idéias.

O plano, a gente elabora um pouco mais fechado; na minha opinião deveria ser um trabalho mais aberto, deveria ser algo que fosse mais discutido. A gente sente que há uma necessidade de envolver cada vez mais a comunidade nessa discussão. Infelizmente não tem sido fácil, eu acho que por conta dessa política de anos atrás, na hora que você reúne determinados setores para discutir a Política de Assistência Social, para se formar um plano ou alguma coisa [...] se decepciona muito. As idéias, eles não têm ainda um entendimento [...], eu acho que deveria se aproveitar o espaço da televisão para orientação. A própria escola, a Política de Assistência Social deveria trabalhar na área de educação também, na própria escola, para serem colocados os direitos, os deveres do cidadão de uma forma mais ampla [...]. Então, a equipe faz um plano mais restrito a técnicos, porque às vezes não dá nem para reunir todo o conselho municipal para discutir isso [...].

Para os 4 (quatro) municípios que não possuem o PMAS, apenas 2 (dois) gestores apresentaram justificativas, sendo que 1 (um) ressaltou que iniciou a elaboração, mas ainda não foi concluído e o outro que o mesmo existe desde a gestão anterior, ou seja, há mais de 7 (sete) anos.

Começaram a elaborar e com a conferência municipal avançaram, mas não concluíram.

Olha, o Plano Municipal está assim muito também precisando ser reestruturado. Porque esse Plano foi elaborado pela secretaria, mas na gestão anterior. Tem uns oito anos. [...].

O PMAS é um instrumento de gestão fundamental para definir as prioridades de ação no âmbito da gestão da política, além de ser uma exigência legal. A não elaboração do referido instrumento abre a possibilidade de incorrer-se em ações fragmentadas, assistemáticas, que não atendem às necessidades da população de um determinado território, portanto, sem impactos efetivos nas diversas situações de risco e vulnerabilidade social. É preciso ressaltar, também, que o PMAS deve ser resultado de um processo de discussão com os diversos segmentos da sociedade (usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e representantes do governo municipal), onde há embates de idéias. Esse processo de discussão precisa ser preservado e estimulado, pois é ele que permite que no PMAS sejam contempladas, de forma mais aproximada, as necessidades da população.

5.4.3 Atividades de execução

Afora a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios co-financiados entre os 3 (três) níveis de gestão que se inscrevem na proteção social básica e especial de média e alta complexidade para atender às diversas situações de risco e vulnerabilidade social são, também, atribuições da gestão municipal de assistência social a concessão de benefícios eventuais e o desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos.

Tabela 12 **Atividades de execução da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008**

Atividades de execução da política municipal	Referências	
	Total	%
Executar benefícios eventuais.....	11	91,7
Desenvolver programa de qualificação de recursos humanos	4	33,3

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

A **concessão de benefícios eventuais** tem caráter suplementar e provisório e é prestada aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Os benefícios eventuais previstos na LOAS junto com o BPC compõem o conjunto de benefícios assistenciais da assistência social. De acordo com a referida Lei (art. 22): “Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo”.

Apesar de estarem previstos na LOAS, a sua regulamentação contudo até o momento é “carente de efetividade nos municípios brasileiros [o que] tem implicado em uma diversidade de formas e em muitos casos na sua ausência em boa parte do país” (MDS, 2008). Na RMR, pudemos constatar que dos 12 (doze) entrevistados, 11 (onze) afirmaram ter esse tipo de benefício no âmbito do município e apenas 3 (três) referiram existir lei que regulamenta, porém não especificaram. Apenas 1 (um) respondeu negativamente, conforme depoimento abaixo:

[...] Alguma coisa é feita, mas nós fizemos o seguinte, para que a gente não assumisse a responsabilidade de algo que a gente [...] não [faz] [...], a gente tem dúvida de como se dá. A prefeitura historicamente, ela dá sepultamentos. Tem uma pessoa no gabinete do prefeito que conhece a população todinha, que conhece todo mundo. Então, essa pessoa geralmente é ela, essa pessoa, que autoriza, dá ordem de autorização para a mortuária, dá o enterro da pessoa. [...].

A discussão sobre a importância dos benefícios eventuais no âmbito do SUAS e, portanto, de sua regulamentação, foi ativada com a publicação do Decreto 6.307¹⁰⁰, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais e estabelece, dentre outros pontos, os princípios e a quem se destina o apoio no caso de natalidade e na morte.

Art. 2º O benefício eventual deve atender, no âmbito do SUAS, aos seguintes princípios:

I — integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;

II — constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;

III — proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas;

IV — adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social — PNAS;

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://www.dji.com.br/decretos/2007-006307/2007-006307.htm>>. Acesso em: 8 ago. 2008

V — garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;

VI — garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do benefício eventual;

VII — afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;

VIII — ampla divulgação dos critérios para a sua concessão; e

IX — desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social.

Art. 3º O auxílio por natalidade atenderá, preferencialmente, aos seguintes aspectos:

I — necessidades do nascituro;

II — apoio à mãe nos casos de natimorto e morte do recém-nascido; e

III — apoio à família no caso de morte da mãe.

Art. 4º O auxílio por morte atenderá, prioritariamente:

I — a despesas de urna funerária, velório e sepultamento;

II — a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e

III — a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

O citado Decreto define, também, as situações de vulnerabilidade.

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I — riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II — perdas: privação de bens e de segurança material; e

III — danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I — da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II — da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III — da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV — de desastres e de calamidade pública; e

V — de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Na RMR, os benefícios mencionados pelos 11 (onze) entrevistados que responderam afirmativamente foram: auxílio funeral, auxílio natalidade, auxílio moradia, cadeira de rodas, cesta básica, enxoval para bebê, alimentação especial, transporte, retirada de documentação e ajuda nas situações de calamidade como enchentes e incêndios, conforme os relatos a seguir:

A gente tem a assistência funerária, [...] tem auxílio moradia, [...] enxoval para bebê, a gente tem [...]. Eu tenho a relação, e é nova, do atendimento que a gente tem aqui. [...] a gente enquadra também nos benefícios eventuais, cadeira de rodas, vale transporte, [...], auxílio moradia, auxílio funeral, auxílio alimentação [...].

[...] Tem auxílio funeral e tem um Programa também chamado de Alimentação Especial. Tem um cadastro de cinquenta pessoas portadoras de doenças crônicas: diabetes, AIDS, pneumonia crônica. [...] De acordo com a avaliação social, a gente pode também fornecer uma prótese, uma cadeira de rodas, essas coisas que esse ano até a gente prestou esse atendimento, entendeu? Mas assim, ainda é muito pequeno, entendeu? Não é uma coisa que tenha grande número, o maior é funeral e a alimentação especial.

Todos os meses nós temos cerca de 100 cestas básicas, para pessoas em miséria extrema. O auxílio maior é de auxílio moradia, destinado às pessoas que moram em áreas de riscos. O valor é de R\$130,00. Há os casos também de alimentação, como o caso de leite especial para crianças que têm alergia à lactose. Há também o auxílio natalidade e o funeral. Como resolve o funeral? Paga a uma funerária o funeral, não dá auxílio a ninguém. Fala do dever de sepultar os mortos. E casos específicos como pagamento de um transporte para levar um paciente para hemodiálise, pois a rede municipal não dispõe do serviço, não há ambulância no município para levar o paciente até Recife [...].

[...] Então, todas aquelas atividades que a gente chama benefícios eventuais [...] isso vai desde a questão do auxílio para funerais, enxovais a recém-nascidos, as atividades de atender situações de calamidade, como é o caso de incêndios, desabrigamentos na época das chuvas [...].

Assim, conforme explicitado anteriormente, de acordo com a LOAS, a concessão dos benefícios eventuais tem por finalidade atender situações de carência por ocasião do nascimento de bebê, de morte, de situações de vulnerabilidade e também de calamidades públicas. Destina-se a garantir proteção ao cidadão devendo ser integrado aos demais serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social nos municípios.

Outra atribuição da gestão municipal da assistência social refere-se à execução de **programas de qualificação de recursos humanos** para a área de assistência social, isso porque no processo de consolidação do SUAS se faz também premente uma força de trabalho qualificada para operacionalizar a política. No entanto, na RMR, apenas 4 (quatro) gestores responderam afirmativamente, quanto à promoção de tais programas, sendo que 2 (dois) referenciaram realizar capacitações por projetos ou programas, conforme depoimentos.

Olha, a gente fez, como eu te falei [...] em 2005 não tinha nada. Em 2006, a gente começou a planejar as coisas. Este ano a gente fez uma capacitação com o pessoal que atende essas pessoas mais carentes e com as assistentes sociais, também.

As capacitações são por projetos ou ações. Às vezes envolve mais de um projeto. Realizamos também capacitações com os conselheiros tutelares.

Outro gestor (1) que respondeu afirmativamente, no seu relato que se segue, percebe-se que apesar do órgão gestor oferecer capacitações aos profissionais da assistência social, há explicitada a expectativa de ser algo promovido pelo gestor estadual, como pode ser observado:

A gente sempre cobrou que houvesse do Estado, agora evidentemente que começamos também, já que há uma ausência do Estado hoje. Está muito ausente. Então, começamos a direcionar os nossos técnicos para várias capacitações, porque a gente tem visto que a assistência social no Brasil tem avançado muito, muito mesmo [...].

Em 1 (um) outro relato, são mencionados um curso de especialização, no qual alguns gestores participam, e as capacitações para os servidores recém-admitidos. No entanto, neste último caso as capacitações contemplam os conteúdos da política assistência social, bem como aqueles referentes aos direitos dos servidores, conforme expressa:

[...] nós fizemos um convênio com uma faculdade [...] que estava estruturando um curso de formação de pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública [...] e terminou se constituindo uma turma, através de um convênio para 25 (vinte e cinco) gestores e gerentes da assistência social daqui. [...] O outro momento foi na recepção dos servidores, eu acho que fez diferença [...] foram treinamentos pontuais, mas creio que houve insuficiência [...] não termos trabalhado a questão de forma sistemática, mas termos trabalhado de forma pontual. O momento agora é dos servidores da Secretaria que estão tomando posse agora, nós já estamos com essa preocupação a mais. Então, desde o ato da recepção já tem sido um pouco diferenciado [...]. Há um plano [...] para, no ato da tomada de posse, esse pessoal conhecer com exposições e depois com trabalho em grupo de detalhamento, em função das lotações que vão ficar, as diversas ações e serviços da Secretaria, as atribuições da diretoria, os conceitos básicos de servidor público, seus direitos e deveres e como é que se processa a gestão de pessoas, isso tudo que vai ser concentrado na primeira semana de atividades deles na tomada posse. [...]. E o segundo passo é que todos esses procedimentos de

capacitação, de treinamento, de educação continuada sejam também algo trabalhado com os próprios servidores.

A NOB/SUAS (2005) destaca como sendo de responsabilidade dos municípios que estão em gestão plena “elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores que atuem na área de assistência social”. Na RMR, apenas o município de Recife se encontra nesse nível de gestão. No mesmo documento há referenciada a responsabilidade da gestão estadual em “coordenar, gerenciar, executar e co-financiar programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços” (NOB/SUAS, 2005). Portanto, cabe ao gestor estadual promover e apoiar técnica e financeiramente os municípios na implantação de programas de qualificação para os profissionais e servidores da assistência social.

Para os 8 (oito) gestores que referiram não executar programas de qualificação, apenas 3 (três) justificaram e os relatos apontam que os servidores e os profissionais só participam de cursos dessa natureza quando o Estado oferece. Talvez isso ocorra porque tais municípios ainda não estejam no nível de gestão plena, não possuindo, portanto, as condições para implantar programa de qualificação.

A gente não tem isso não. Específico, não. A gente faz isso aqui porque eu também não me ligo muito nessa estória. Contrato uma empresa e a empresa vem e faz [...].

Com o IGD¹⁰¹ a gente tentou fazer capacitação, mas com funcionários só do IGD. E as nossas qualificações, capacitações só quando o Estado chama.

Não, infelizmente não. Capacitação assim, dentro do município não. A equipe participa de capacitação quando o Estado faz alguma capacitação.

De uma maneira geral, o que se identifica é a inexistência de programa de

¹⁰¹ “O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, é um indicador (número que varia de 0 a 1) que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família. Com base nesse indicador, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) repassa recursos aos municípios para apoio à gestão do Programa” (Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 jul. 2008). O cálculo do IGD é feito com base em 4 variáveis que representam, cada uma, 25% do seu valor total e são elas: a qualidade e a integridade das informações constantes no Cadastro Único; a atualização da base de dados do Cadastro Único; as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação; as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde. A utilização dos recursos do IGD devem ser exclusivamente para ações relacionadas à gestão do PBF, de acordo com a realidade do município e com o art. 2º da Portaria GM/MDS nº 148/2006 que regulamenta o IGD. As atividades são as seguintes: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico; implementação de programas complementares, nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao micro-crédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras; atividades relacionadas às demandas de fiscalização do PBF e do CadÚnico, formuladas pelo MDS (Ibid.)

qualificação, nas secretarias municipais, direcionado para o quadro de servidores e técnicos. Há apenas iniciativas de capacitação e, mesmo assim, de forma pontual. Não há um programa continuado de discussão e aprofundamento das questões da política.

5.4.4 Atividades de acompanhamento

Quando se trata do acompanhamento da política no âmbito municipal, as principais atividades referidas pelos gestores podem ser identificadas na Tabela 13.

Tabela 13 **Atividades de acompanhamento da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008**

Atividades de Acompanhamento da Política Municipal	Referências	
	Total	%
Monitorar e avaliar os serviços, programas, projetos da assistência social	10	83,3
Elaborar o Relatório de Gestão	10	83,3
Acompanhar e avaliar o Benefício da Prestação Continuada	6	50,0
Definir Padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações	4	33,3

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

O monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos da política de assistência social foram referidos por 10 (dez) entrevistados. O que se percebe, na grande maioria dos relatos, é que não se concebe o monitoramento como um processo contínuo e sistemático de registro e armazenamento de informações sobre o desenvolvimento das ações/programas (CARVALHO e PAZ, 2004, p. 1) e a avaliação também não é caracterizada pelos entrevistados como uma atividade sistemática, dotada de uma dimensão técnica e metodológica bem definida.

Na RMR, alguns depoimentos evidenciam que o monitoramento e a avaliação são realizados de forma assistemática. Isso porque só o fazem no final de cada programa ou projeto, não se constituindo em uma atividade contínua, realizada durante o processo de execução de forma a corrigir os erros e as distorções na operacionalização. Além disso, ficou implícito que há serviços e projetos que não são contemplados com esse tipo de atividade,

bem como não se tem definido instrumentais técnicos para se proceder ao monitoramento e à avaliação. Os relatos que se seguem são exemplificadores.

Todo programa e projeto que a gente executa faz uma avaliação. Têm programas que [...] que há monitoramento, há reuniões com os coordenadores [...].

Cada programa tem um coordenador [...]. O acompanhamento é feito através de reuniões periódicas. E daí há um acompanhamento e monitoramento e também capacitações.

[...]. Sempre por semestre, no final de cada semestre, sempre se faz um levantamento do que foi realizado [...].

Então, a gente é quem precisa estar fazendo essas visitas, visitando esses endereços que a gente tem, junto com o pessoal dos CRAS, para fazer a avaliação. Se o atendimento surtiu efeito, se não surtiu efeito, se a pessoa ainda está em vulnerabilidade. De repente, aquele atendimento que ela está recebendo ali, ela precisa de uma coisa maior, mais ampla, então a gente faz com as próprias assistentes e as gerências.

Embora se constituam em uma minoria, há depoimentos que mostram o esforço de se realizar tal atividade de forma planejada, contínua e com uso de instrumentais técnicos e reuniões sistemáticas:

Nós temos instrumentos. [...] Existem relatórios, existem formulários e também existem as reuniões. Mas, toda terça-feira, eu tenho numa terça-feira reunião com as diretorias, e na outra terça-feira eu tenho reunião com todas as coordenações, justamente para acompanhar o que está acontecendo e tomar decisões e fazer encaminhamentos. Então, durante o mês nós temos duas reuniões com as diretorias e duas reuniões com as coordenações que estão responsáveis pela execução dos programas.

Olha, a gente faz através de reuniões, principalmente. E através desses relatórios, não é? Reuniões, relatórios, sempre em discussão. A gente faz assim grandes painéis aonde a gente coloca mesmo, para o Conselho, o recurso que veio, quanto que foi gasto, todas as ações que foram desenvolvidas. Mostram-se fotos, tudo, tudo para o Conselho. E, geralmente, também [...] convoca as entidades que a gente trabalhou com elas e elas nos trazem informações.

[...] a gente monitora, mas, assim, são os próprios coordenadores, nós não temos uma equipe específica para esse monitoramento. [...]. Através de questionários, avaliando as ações. Os próprios coordenadores e aqui a secretaria também, eu acompanho as ações que elas fazem e, aí, a gente avalia aquela ação. Quanto a gente conseguiu atingir, quantas famílias nós atingimos, se os resultados foram os esperados ou não.

De um modo geral, pode-se afirmar que, de acordo com os depoimentos o monitoramento e a avaliação ainda não se inserem no conjunto dos órgãos gestores municipais da RMR como uma atividade sistemática no cotidiano da política. É importante

reforçar que, para o desenvolvimento dessas ações, se faz necessário a elaboração de instrumentais que sejam capazes de acompanhar e de coletar as informações acerca da execução dos programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social. Além de ser imprescindível estabelecer estratégias ou instrumentos, a exemplo do sistema de informação, para armazenar e processar os dados coletados com a finalidade de se obter informações organizadas sobre as realizações da política, contribuindo para qualificá-la e socializá-la com os sujeitos interessados (gestores, conselheiros, usuários, executores e a sociedade).

Segundo a NOB/SUAS (2005, p. 101), é de responsabilidade dos municípios que se encontram no nível de gestão básica “instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal”; e no nível de gestão plena, além da instalação e coordenação do sistema municipal de monitoramento e avaliação deve-se definir “indicadores de todas as ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal”. Tais definições da NOB/SUAS ratificam o estabelecido na PNAS (2004, p. 48), que considera que o sistema de informação, o monitoramento e a avaliação são providências urgentes “a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social — SUAS”. Conforme já mencionado no item anterior, quando foi perguntado aos entrevistados sobre a existência de sistema de informação para a política de assistência social no âmbito do município, todos responderam negativamente.

A gestão da informação se operacionaliza através do sistema de informação. O referido sistema é considerado, na atual política, como um instrumento de gestão e deve fornecer informações para subsidiar as atividades de planejamento técnico e financeiro, coordenação, articulação, acompanhamento, avaliação e monitoramento de programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social. Neste sentido, sua implantação é imprescindível para o momento atual de organização da assistência social. Assim, cabe aos órgãos gestores da política nos 3 (três) níveis de governo a definição de estratégias que possibilitem tornar realidade o referido instrumento no âmbito do município.

Outra atividade referida pelos entrevistados no âmbito do acompanhamento da política diz respeito à gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A NOB/SUAS (2005) estabelece que todos os municípios que estão na gestão básica e na gestão plena devem: “participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do Município, garantindo acesso às informações sobre seus beneficiários”. Assim, configura-se como uma

competência do gestor municipal fazer o acompanhamento e a avaliação do BPC¹⁰².

O referido benefício se constitui numa ação de transferência de renda e integra o SUAS, compondo as ações da Proteção Social Básica, conforme a PNAS (2004). O art. 21º da LOAS estabelece que o BPC deve ser revisado a cada dois (2) anos com o propósito de verificar a continuidade das condições que deram origem ao benefício, conhecer o perfil dos beneficiários e suas principais demandas, bem como, os impactos operados nas suas condições de vida.

Dos municípios pesquisados da RMR, 11 (onze) estão na gestão básica e apenas 1 (um) na gestão plena, no entanto, apenas 6 (seis) gestores responderam afirmativamente a essa pergunta, sendo que 5 (cinco) referiram que acompanham, mas não avaliam o BPC e o fazem através do CRAS, e 1 (um) não justificou sua resposta. É importante reiterar que, conforme a LOAS, assim como os serviços, programas e projetos da assistência social, o BPC deve ser monitorado e avaliado, no sentido de se identificar os seus resultados e os impactos provocados na população beneficiária.

Dos 5 (cinco) gestores que responderam negativamente, 3 (três) informaram que o acompanhamento e a avaliação são realizados no momento da Revisão do Benefício de Prestação Continuada (REVLOAS), e 2 (dois) outros informaram problemas na prestação de contas, ficando sob a responsabilidade do gestor estadual, conforme relatos:

Não, sinceramente não estamos fazendo isso ainda. Até porque, o que foi que aconteceu? Nem a revisão, essa última revisão que aconteceu não foi feita pelo município. O que foi que aconteceu? O Município estava devendo prestação de contas e nós fizemos todo esforço para resolver esse problema logo no começo e não conseguimos resolver, acabou que o Estado é que teve que fazer a revisão, não é? [...].

Por causa da prestação de conta da gestão passada, a gente não está tendo essa revisão, mas quando o Estado manda e as assistentes sociais fazem, então a gente acompanha de perto [...].

Para o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos diversos serviços, programas projetos e benefícios da política se faz necessária a definição dos padrões de qualidade e das formas de acompanhamento e controle das ações. No entanto, tal atividade ainda se constitui em um dos grandes desafios colocados aos gestores públicos, pois exige dos mesmos um conhecimento alargado da política, acerca de seus princípios, diretrizes, objetivos e funções e,

¹⁰² O BPC foi instituído pela CF 1988 e regulamentado pela LOAS, em 1993. É um benefício assistencial, não contributivo, individual, intransferível e não vitalício, garantido à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo e cuja família não tenha meios de prover sua subsistência.

também, da área de avaliação. Neste sentido, quando se trata dessa atividade, a grande maioria dos entrevistados (8) respondeu negativamente. Dos 4 (quatro) gestores que responderam afirmativamente, só 1 (um) depoimento correspondeu à pergunta elaborada, o que ratifica a dificuldade de entenderem o que são padrões de qualidade e as formas de acompanhamento e controle das ações.

É, estamos preocupados com isso. Porque não dá para avaliar sem você ter parâmetros, não é? Senão vamos estar partindo do quê? Quais são os indicativos que a gente tem? [...] A gente trabalha por proteção. [...] E aí a gente está trabalhando por proteção porque os parâmetros, eles não se encaixam, não é? Porque são parâmetros bem diferenciados. Por exemplo, na proteção especial nós temos o CREAS, mas dentro do CREAS nós temos o Sentinela, nós temos um trabalho já com abordagem de meninos em situação de rua, que têm poucos, mas já tem. [...] Então, o que foi que a gente fez? [...] qual era o parâmetro de avaliação que a gente tinha? Desses do município quantos a gente conseguiu de certa forma restabelecer a relação com a família? Então, desses que dormiam na rua nós conseguimos um grupo significativo que deixou de dormir na rua, passou a ficar na rua o dia todo e de noite ia dormir em casa. Isso foi um avanço muito bom que a gente teve o ano passado, foi uma avaliação boa mesmo.

Como uma forma de acompanhamento das realizações da política tem-se, ainda, o **relatório de gestão**, considerado pela NOB/SUAS (2005) como um dos instrumentos de gestão, o qual deve ser elaborado pelo gestor municipal com o objetivo de registrar e avaliar anualmente as ações executadas, os resultados alcançados e os recursos utilizados tendo por parâmetro as metas estabelecidas como prioritárias no PMAS. Na RMR, 2 (dois) gestores afirmaram não elaborarem o referido relatório e justificaram: “[...] por falta de pessoal para fazer. Pois, o pessoal é contratado para os serviços ficando na gestão uma lacuna” e, também, que “[...] foi feito, mas não tem nenhum atualizado”.

Quanto aos 10 (dez) gestores que responderam afirmativamente à questão, 1 (um) não apresentou justificativa; 4 (quatro) mencionaram a periodicidade, enquanto 1 (um) destacou também que o relatório de gestão é entregue à prefeitura. Nos demais relatos, observa-se que 2 (dois) mostraram a importância do relatório de gestão ao caracterizá-lo como um instrumento para demonstrar o que foi realizado na política num determinado período de tempo; em 1 (um) há referência à necessidade de elaborá-lo em conjunto com outras políticas sociais a partir da implantação de um sistema integrado; e, finalmente, 1 (um) outro relato também ressaltou a importância de tê-lo, mas reconheceu que precisa ser melhorado.

A gente avalia, coloca assim os dados de quanto foi de metas previstas, de metas que foram executadas, de que forma foram co-financiadas. Se houve co-financiamento federal, estadual, municipal.

A gente sempre encaminha, normalmente se pede [...]. Até o próprio prefeito

pede para a gente fazer um balanço de como a gente fez, de tudo que foi desenvolvido na Secretaria durante o ano, os avanços, os entraves, a gente sempre faz para mandar pro gabinete, que eles e, aí, eles fazem de uma forma compactada.

Nós fazemos. Inclusive nós estamos até implantando um sistema, a partir desse próximo ano, que é um sistema integrado. Vamos implantar um sistema integrado que a idéia é que ele tenha uma visão como um todo do município.

Sim. Fizemos o relatório de gestão o ano passado, está até aí [...] E o relatório, é um relatório que está ainda muito carente, mas foi o que foi possível. O importante é que ele está aí. Agora, o de 2007, não. O ano de 2007 já é outra coisa, porque a gente já está com uma estrutura. Inclusive trabalhamos o ano passado todinho já pensando no relatório de gestão. Então, as informações todas de certa forma já estão prontas, é só agora trabalhá-las [...].

Conforme pode ser observado compete ao gestor público da assistência social um conjunto de atribuições relacionadas à coordenação, planejamento, execução e acompanhamento da política. Tais atribuições são imprescindíveis para uma gestão qualificada pautada no compromisso com a consolidação da política. Para o desenvolvimento desse conjunto de atividades inerentes à função que exercem, os gestores dispõem de instrumentos legais e técnicos. Assim, buscou-se identificar, quais aqueles utilizados pelos entrevistados da RMR.

5.5 Os instrumentos de gestão utilizados pelo gestor público da política de assistência social — RMR

Como já foi mencionado, o gestor público da assistência social para exercer suas atribuições dispõe de instrumentos **legais**: PNAS, NOB/SUAS, o orçamento (PPA, LDO, LOA), as normas operacionais e técnicas estabelecidas para implantação e implementação do SUAS, as legislações referentes à pessoa com deficiência, a criança e ao adolescente (ECA), ao idoso (Estatuto do Idoso), dentre outros; e **técnicos**: o PMAS, o relatório de gestão, os bancos de dados do Cadastro Único, do BPC, dos órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, PNUD, IPEA, dentre outros), o plano de monitoramento e avaliação e os sistemas de informação em âmbitos nacional, estadual e municipal, dentre eles o SIGAS/PE, a Rede SUAS. Destaca-se que, alguns instrumentos técnicos de gestão muitas vezes são constituídos legalmente e vice-versa, no entanto para efeito de análise, o presente estudo adota essa divisão.

5.5.1 Os instrumentos legais

A pesquisa da RMR identificou junto aos gestores os instrumentos legais de gestão por eles utilizados. Ressalta-se que nem todas as respostas foram acompanhadas de comentários ou observações. Para aquelas que apresentam tais comentários ou observações, os mesmos serão explicitados no decorrer da análise.

Tabela 14 Instrumentos legais utilizados na gestão da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008

Instrumentos legais utilizados na gestão da política municipal	Referências	
	Total	%
Política Nacional de Assistência Social — PNAS 2004.....	10	83,3
Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS	9	75,0
Estatuto da criança e do adolescente — ECA.....	8	66,7
Normas operacionais e técnicas elaboradas para a implantação e implementação do SUAS	5	41,7
Estatuto do idoso.....	5	41,7
Constituição Federal de 1988.....	3	25,0
Norma operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social — NOB/SUAS.....	2	16,7
Lei dos Benefícios Eventuais.....	2	16,7
Legislação referente à pessoa com deficiência	1	8,3
Consolidação das Leis Trabalhistas — CLT.....	1	8,3
Estatuto do Servidor.....	1	8,3

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

Conforme se observa na Tabela 14, não houve unanimidade em nenhuma das alternativas, nem mesmo a **PNAS 2004** (10) foi citada por todos. O único depoimento referente a este importante instrumento afirmou a sua relevância na condução e, ou, organização da política de assistência social. O gestor destacou, também, o conhecimento das

necessidades da população como algo que o instrumentaliza para a tomada de decisões.

A gente tem que fazer através da legislação, não é? Claro que existe um todo... ela não é solta. Cada município não pode pensar e agir completamente de forma solta, até mesmo porque existe uma linha já, que é a Política Nacional de Assistência Social. Além da parte da legislação, também tem as necessidades, aquilo que você identifica, ver as nossas necessidades e, aí, são instrumentos que nos capacitam, que nos orientam em como tomar as nossas decisões [...].

A **LOAS** (9) foi o segundo instrumento legal mais referido. Em seguida, apontou-se o **ECA** (8), o qual, no relato de um dos gestores, se configura com sendo fundamental para o seu trabalho no município.

Eu acho que uma das coisas que a gente usa muito é isso aqui, tanto que vive aqui em cima da minha mesa, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Por quê? Porque a gente trabalha basicamente com isso.

As normas operacionais e técnicas elaboradas para a implantação e implementação do SUAS (5) e o **Estatuto do Idoso** (5) foram mencionados por quase metade dos gestores. Já a CF 1988 foi referida por 3 (três) entrevistados.

Chama atenção o fato da NOB/SUAS (2005) ter sido mencionada por apenas 2 (dois) gestores, uma vez que estamos em processo de implantação/implementação da nova política no país e é este documento que normatiza a gestão da assistência social, conforme a PNAS (2004). Nessa situação específica, apenas 1 (um) gestor apresentou o seguinte depoimento:

A Norma Operacional Básica da Assistência Social, do SUAS, é [...], ela consegue estabelecer com mais clareza essas diversas formas de proteção e diz com mais clareza quais são as responsabilidades da esfera municipal [...].

Foram mencionados, pelos entrevistados, outros instrumentos legais, a exemplo da Lei dos Benefícios Eventuais (2), a legislação referente à pessoa com deficiência (1), a Consolidação das Leis Trabalhistas — CLT (1), e o estatuto do servidor (1), os quais foram justificados sobre sua importância na gestão da assistência social, o que pode ser observado a partir dos seus relatos:

[...] o direito trabalhista, porque como a gente trabalha com a CLT, como a gente trabalha aqui basicamente com o pessoal contratado, não é? E aí eu tenho muita preocupação em garantir os direitos e as obrigações também,? E, aí, a gente não pode somente cumprir as obrigações, a gente tem que saber também o que é que eu posso cobrar, qual é o direito que tem e o que é que eu posso cobrar. Em termo de contratação.

E as questões também de legislação dos próprios servidores públicos, que é uma Lei Municipal que tem coerência com as Leis Federais e a Constituição. [...].

5.5.2 Os instrumentos técnicos

No referente **aos instrumentos técnicos**, a Tabela 15 mostra que os mesmos não foram mencionados pela grande maioria dos entrevistados.

Tabela 15 Instrumentos técnicos utilizados na gestão da política municipal de assistência social na Região Metropolitana do Recife — 2007/2008

Instrumentos técnicos utilizados na gestão da política municipal de assistência social	Referência	
	Total	%
Relatório anual de gestão	3	25,0
Plano Municipal de Assistência Social	2	16,7
Orçamento (PPA, LDO, LOA)	2	16,7
Planejamento Setorial	2	16,7
Conferência Municipal de Assistência Social	1	8,3
Conselho Municipal de Assistência Social	1	8,3
Fundo Municipal de Assistência Social	1	8,3
Fundo Municipal da Criança e do Adolescente	1	8,3
Necessidade da população	1	8,3
Atlas de Desenvolvimento Social	1	8,3
Plano de Ação Estratégica (Municipal)	1	8,3
Internet	1	8,3
O banco de dados do Cadastro Único	0	0,0
O banco de dados do BPC	0	0,0
Plano de Monitoramento e Avaliação	0	0,0
Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco — SIGAS/PE	0	0,0
Outros Sistemas de informação (REDE SUAS, DATASUS etc.)	0	0,0
Bancos de dados de órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, PNUD, IPEA	0	0,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2007/2008.

O **relatório de gestão**, mencionado por 3 (três) entrevistados, se constitui naquele com o maior número de referências e tem sua importância destacada para o planejamento da política, conforme depoimentos:

Até para a gente planejar o ano seguinte [...].

[...]. Porque aí quando a gente elabora esse relatório [...] vai vindo o que realmente [...] pode utilizar para construir novos planos, novos projetos.

Utilizamos também. Primeiro usamos porque através das reuniões a gente tenta ver assim o que é que pode ser melhorado, através dos conselheiros que eles nos ajuda muito, são bem utilizados, mas nós também fazemos essa parte. [...].

O PMAS e o orçamento, embora sejam exigências legais, para efeito da presente análise, são considerados como um instrumento técnico. O **PMAS** foi citado por 2 (dois) gestores, no entanto, apenas 1 (um) justificou, mas a resposta não correspondeu à pergunta. O **orçamento (PPA, LDO, LOA)** foi referido por apenas 2 (dois) pesquisados que deram os seguintes depoimentos:

É fundamental. Se eu não sei quanto é que eu tenho e não sei quanto é que eu posso gastar, como é que eu trabalho?

[...] PPA, LDO, Lei Orçamentária Anual, isso é uma tabela que tem que haver. Os conselhos funcionando com legislação própria, os fundos também funcionando ... que são geridos aqui na secretaria. Alguns decretos com relação ao funcionamento. [...]"

Os gestores referiram também como instrumentos técnicos: o planejamento setorial realizado no município (2), o Conselho Municipal da Assistência Social (1), o Fundo Municipal de Assistência Social (1), Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (1), as necessidades da população (1), o plano de ação estratégica municipal (1) e a Internet (1). No entanto, nenhum dos gestores justificou sua resposta.

Foram ainda referidos: o Atlas de Desenvolvimento Social do Município, pois “serve de parâmetro e como instrumento adequado de aplicação de operacionalização da política”; e a Conferência Municipal de Assistência Social (CMAS) que, de acordo com o entrevistado,

[...] é o único ponto de discussão com a sociedade aqui no município, onde a gente reúne várias pessoas de vários segmentos para discutir a assistência social do município e daí saem realmente alguns direcionamentos muito bons. Isso tem sido um outro instrumento também.

Os **instrumentos legais e técnicos** são fundamentais para a realização das atividades de gestão da política. Neste sentido, uma das exigências da função de gestor público é ter um conhecimento alargado acerca da legislação que regulamenta, normatiza e rege a assistência social, como forma de se trilhar os caminhos para consolidá-la enquanto um direito de cidadania; e, também, conhecer os instrumentos técnicos que subsidiam a realização das atividades inerentes à sua função de gestor público, como: planejamento, formulação,

execução, monitoramento e avaliação, articulação e coordenação da rede socioassistencial.

Os outros instrumentos técnicos considerados pela pesquisa: o plano de monitoramento e avaliação, os bancos de dados do Cadastro Único e do BPC, os bancos de dados de órgãos oficiais de pesquisa e de outras instituições (IBGE, PNUD, IPEA, SUASweb, SIGAS/PE), o sistema de informação SIGAS/PE e outros sistemas de informação (Rede SUAS) **não foram referidos por nenhum gestor.**

Nesse sentido, cabe destacar ainda, nesse processo para qualificar a gestão municipal, o papel do Estado. A NOB/SUAS (2005) estabelece que é de responsabilidade da gestão estadual **apoiar financeiramente** os municípios, através do co-financiamento de serviços, programas, projetos e ações da assistência social e, também, **técnicamente**, através da realização de diagnósticos sociais, monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos de assistência social executados pelo órgão gestor municipal e pela rede conveniada. Além de capacitações para os gestores, executores, e conselheiros da assistência social, de forma a contribuir para que executem a política de acordo com seus objetivos, diretrizes e funções. No apoio técnico, também, está contemplada a orientação e assessoria na utilização e implantação de instrumentos que possam subsidiar as atividades de gestão, **a exemplo dos sistemas de informação.**

5.6 O SIGAS/PE como instrumento de gestão viabilizador e facilitador para a articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social — RMR

Como já foi referido anteriormente, no capítulo 4, o SIGAS/PE foi implantado pela SDSC, com o objetivo de apoiar as gestões estadual e municipal no desenvolvimento de suas funções, na perspectiva de implantar e, ou, organizar o SUAS. O SIGAS/PE disponibiliza informação sobre as realizações da assistência social e de outros elementos (perfil municipal, rede de proteção, serviços, programas, projetos e ações da política de assistência social, cadastro dos beneficiários, cadastro dos conselhos e monitoramento e avaliação) fundamentais às atividades dos gestores. As informações são essenciais ao planejamento, à formulação, ao acompanhamento e à tomada de decisão dos gestores, executores e conselheiros. Além de contribuir para divulgar com todos os interessados as informações da política.

O sistema de informação na assistência social se expressa como um elemento novo e sua importância na gestão da política é referendada na NOB/SUAS (2005), quando o concebe como um instrumento de gestão. Neste sentido, buscou-se identificar, nesta pesquisa, o

conhecimento dos gestores da RMR sobre o SIGAS/PE e sua contribuição para o desenvolvimento de suas atividades e, especificamente, para o conhecimento, articulação e organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. A rede socioassistencial e o sistema de informação são considerados pela PNAS como eixos organizadores do SUAS.

Sobre a questão, dos 12 (doze) gestores pesquisados, 8 (oito) afirmaram conhecer o SIGAS/PE. Desses, 4 (quatro) informaram que esse conhecimento se deu no ano de 2006, através de capacitações e reuniões realizadas com a presença dos mesmos. Há um relato que mostra preocupação referente à continuidade do uso do Sistema pelo Estado, 1 (um) outro que se refere não ter havido capacitações regulares levando-o a afirmar que não se sabe mais o que é o SIGAS/PE; os 2 (dois) demais relatos acusam o fato de não ter havido mais capacitações. Conforme pode ser observado nos depoimentos que se seguem:

A gente participou de capacitações, aquelas coisas que você estava lá também, não foi? Então, a gente participou daquilo dali, porque foi uma oportunidade. **Eu não sei nem se atualmente o Estado está usando o sistema; você sabe?** Computador não tem acesso fácil aqui. Das reuniões da gestão anterior. [...]. (Grifos nossos).

Eu tomei conhecimento na última gestão [...] Através de capacitações. Através de capacitações que eu vi, inclusive uma vez [...] foi ensinando como fazer, participei. Então houve capacitação e só, de lá para cá não houve mais, a verdade é essa, a verdade de lá para cá ninguém sabe mais o que é o SIGAS. [...]. (Grifos nossos).

Olha houve algumas reuniões. No início, houve algumas reuniões no Estado e algumas visitas ao município, de técnicos. Depois isso parou, pelo menos, eu nunca mais tomei conhecimento de nada. Em 2007, nada teve assim de conversa a respeito, o Estado chamou pouco, não é? Para apresentar alguns programas [...]. (Grifos nossos).

Eu não estou lembrada agora. Não sei se foi na Universidade. A gente teve alguns momentos em que falaram sobre o SIGAS, eu não estou recordando agora ... [...]. (Grifos nossos).

Apenas em 1 (um) depoimento se tem explicitado que o gestor tomou conhecimento do SIGAS/PE por ocasião da CEAS, realizada em 2007.

É, através de uma Conferência. Teve um encontro, acho que foi logo no início, [...] porque tem que alimentar o sistema [...]. E a gente tomou conhecimento. Porque assim, é uma parte muito técnica, eu sou muito de delegar, aí eu saio jogando para as meninas. A gente trabalha com o SIGAS. (Grifos nossos).

Há ainda 1 (um) gestor cuja resposta não correspondeu à pergunta elaborada; 1 (um) que não apresentou relato e outro (1) que não soube informar quando tomou conhecimento do

SIGAS/PE.

Para os 4 (quatro) gestores que referiram não conhecer o SIGAS/PE, perguntou-se ao mesmos se conheciam algum sistema de informação específico para a assistência social. Um (1) gestor referiu não conhecer e os demais (3) afirmaram conhecer o SUASweb, que é um sistema que compõe a Rede SUAS, o qual pode ser acessado pelos estados e municípios e é direcionado para a elaboração do planejamento das ações co-financiadas e o demonstrativo sintético financeiro (prestação de contas por meio eletrônico), bem como informações sobre saldos, repasses e cadastros, conforme descrito no capítulo 2.

No tocante a esses gestores que não conhecem o SIGAS/PE, as estratégias referidas para obterem dados sobre os indicadores sociais municipais, os beneficiários, as entidades que executam serviços, programas, projetos, além de outros que são importantes à gestão da política de assistência social, foram as seguintes: através do órgão gestor estadual da política; do IBGE; do contato diário com a população, do Atlas de Desenvolvimento do Município, do banco de dados do Cadastro Único e das demandas identificadas pelas diretorias do órgão gestor municipal da assistência social. Os relatos ora transcritos são exemplos:

A informação é muito simples. Eu posso ter a informação que eu quiser, porque depende de minha capacidade de resposta. **Além dos dados do IBGE, a equipe também tem dados.** (Grifos nossos).

Esse **contato diário** há de fato um grau de informações bem interessante. Claro que precisa ser melhor sistematizado, por isso que a gente diz que essa área de vigilância e assistência social terá um papel importante. O outro, são as atualizações que se desenvolvem no âmbito da própria prefeitura. Eu acho que os dados se estabelecem através das alterações dos indicadores, isso seja feito por procedimento, seja pelo **IBGE**, seja por procedimento, aqui do próprio município, por dados de atualizações disponibilizados pela Secretaria de Planejamento. É uma das maneiras também que a gente integra para obter esses dados e essas informações. Um exemplo é como esse **Atlas**, apesar de retratar uma realidade trabalhada pelo IBGE no Censo, o de 2000, mas nos permite ainda ele ser bastante interessante para o trabalho do planejamento nosso, aqui. **O Cadastro Único**, eu diria, é talvez hoje um dos melhores sistemas de informação e conhecimento dessa população que tem predominância sobre a ótica do objeto da assistência social. Agora, é um cadastro tão amplo que a sua utilização ainda está muito subdimensionada, certo? Agora que a gente percebe a necessidade dele ser mais democratizado para poder ir dando mais resultados. As demandas que as diretorias, por exemplo, já começam a fazer ao sistema para poder trabalhar mais as necessidades de cada região e o conhecimento do perfil. Por exemplo, das famílias cadastradas com a sua possível diferença para o município, agora é que a gente percebe que as diretorias regionais começam a sentir a necessidade desse domínio para poder trabalhar o uso efetivo dessa informação. **Ao mesmo tempo, essa informação tem que chegar com certo grau de rapidez e de trocas. Então, nós sofremos um problema ainda de viabilizar essa comunicação entre as contas e o sistema central de informação.** Esse é um desafio para o momento atual, porque há

diferença entre você mandar aquilo por disquetes e tal, e você ter o acesso dentro do processo que você deseja numa informação on line. Que se deseje para tomadas de decisões com rapidez de informação. Então nós ainda estamos respondendo por demandas e não por oportunidades nessa área da informação. [...] Mas, isso é um passo adiante, nós ainda não estamos utilizando todos, digamos assim, os bancos de dados que hoje já são disponibilizados para pensar política. O Governo Federal, nesse sentido, está até estimulando. Você veja que algumas políticas já começam a dar a você um direcionamento. (Grifos nossos).

Quando se trata do acesso ao SIGAS/PE, dos 8 (oito) gestores que referiram conhecer o Sistema, 5 (cinco) ainda não acessaram, portanto, só 3 (três) já o fizeram, e apontaram algumas dificuldades, as quais estão relacionadas à necessidade de capacitação para fazê-lo com mais segurança; à falta de tecnologia que viabilize o acesso mais rápido à Internet e, também, à “falta de interesse” (sic) tendo em vista a necessidade de realizar outras atribuições inerentes ao cargo que ocupa.

Dificuldade da gente aqui é porque **a gente não tem banda larga na Internet** e, aí, os computadores ficam lentos, e é a uma dificuldade para a gente acessar a Internet aqui no município, por conta disso [...]. (Grifos nossos).

Não, dificuldades não. Dificuldades não. Só que, nesse caso, como houve a alteração da equipe, **hoje eu diria que há uma necessidade de uma nova capacitação, para fazer uma coisa com mais segurança**. Mas eu mesmo não vi dificuldade, eu fui capacitado, não vi dificuldades, mas acho que há uma necessidade, porque o próprio Sistema tem suas dificuldades, suas coisas, seus problemas. (Grifos nossos).

Olha, eu, eu não te digo quais foram, porque é como eu te disse, não é? **Eu fiz esse acesso umas duas vezes só e, na verdade, também assim, sem muita preocupação, sem interesse mesmo, eu lhe digo com sinceridade, sem interesse**. [...]. (Grifos nossos).

Ressaltamos que todas as secretarias da RMR possuem Internet, sendo que, na maioria, o acesso ainda é discado; 10 (dez) possuem endereço eletrônico (e-mail); e 4 (quatro) página na Internet (*home page*). No Estado de Pernambuco como um todo, cerca de 50% dos municípios (MUNIC, 2006, p. 54) dispõe dessa importante ferramenta de comunicação.

Um dado interessante diz respeito à contribuição do SIGAS/PE na gestão da política de assistência social. Isto porque dos 8 (oito) gestores que conhecem o Sistema, 5 (cinco) responderam afirmativamente a essa questão. No entanto, dentre esses, apenas 1 (um) acessou o SIGAS/PE e justificou que ele é importante para identificar, localizar entidades em outros municípios visando o atendimento ao usuário.

[...] **Por exemplo, tem problema aqui de uma família que mora em Olinda, que mora no Cabo, que mora no Recife e que de repente pudesse haver esse intercâmbio através do próprio SIGAS, não é?** Então,

se a gente soubesse localizar essas coisas eu acho que haveria mais facilidade e a gente sairia menos dos nossos locais de trabalho. (Grifos nossos).

Os demais entrevistados (4) que não acessaram, mas conhecem o referido sistema, consideram que ele contribui para:

- a) o conhecimento das entidades executoras da política e dos serviços oferecidos e para encaminhamento;
- b) o conhecimento da política em âmbito estadual, regional e municipal (ações desenvolvidas, entidades executoras, conselhos existentes, recursos destinados, número de atendimentos);
- c) a troca de informações entre a gestão estadual e a municipal;
- d) a identificação das necessidades sociais.

Os depoimentos desses entrevistados ratificam tais argumentos:

Por exemplo, no caso eu verifiquei mais a questão das entidades que foram cadastradas, que foi feito aquele mapeamento. As cooperativas que estavam funcionando, que não estavam. **Então, assim, até no momento que a gente precisa ter um conhecimento de uma entidade, a gente não vai em busca de ir lá na área, a gente vai, acessa o sistema e já busca: o que é que aquela entidade oferece? Está funcionando? O que é que ela tem? Então, onde é que a gente pode estar encaminhando aquele beneficiário que aparece aqui no Centro de Referência?** O atendimento de 0 a 6 anos, onde é que ele está sendo realizado? Qual a entidade que a gente pode estar encaminhando? Que tipo de serviço tem naquela entidade? Aí, já é um sistema que realmente facilita. O que falta talvez é fortalecer. Chamar talvez mais a gente, cobrar mais, entendeu? (Grifos nossos).

Para conhecer a política em âmbito estadual, regional e municipal, ações desenvolvidas, entidades executoras, conselhos existentes, recursos destinados , número de atendimentos [...]. (Grifos nossos).

Na relação permanente com os governos, tanto com o governo Estadual, não é? Que aí você precisa de estar **trocando informações**, criando instrumentos de trabalho, não é? Recebendo também informações entre o Estado. [...] Então, o SIGAS eu acho que ele é fundamental para garantir a gestão do município, a gestão como um todo. (Grifos nossos).

A gente, porque a gente está lá subsidiando, não é? **Passando as informações para o Estado e assim, de certa forma o Estado pode estar identificando as necessidades**, as demandas que a gente tem e, aí, é uma ampliação do serviço, eu acho, é uma questão de ampliação. (Grifos nossos).

Apenas, 1 (um) gestor que acessa o SIGAS/PE, considerou que ele não tem como contribuir com a gestão da política e não justificou a sua resposta. Os demais entrevistados (2) que acessaram o Sistema não souberam responder à pergunta, sendo que um deles justificou reforçando a necessidade de não apenas acessar o Sistema, mas trabalhá-lo, ou

seja, conhecê-lo melhor, identificando em que ele pode dar suporte nas atividades de gestão.

Veja, exatamente o que está faltando é se trabalhar, [...] não temos trabalhado no SIGAS, acessado tudo bem, mas não temos trabalhado o SIGAS. Agora, é lógico que as informações contidas são ricas, [...] nós inclusive precisamos alimentar alguma coisa, principalmente da rede, todo o contexto. Bom, mas [...] não temos trabalhado na verdade mesmo, não. (Grifos nossos).

O SIGAS/PE foi implantado como uma das estratégias de organização do SUAS, tendo como uma de suas principais finalidades apoiar a gestão municipal da assistência social. Dentre as atribuições dos gestores tem-se a **articulação da rede socioassistencial**. No entender deste estudo, o SIGAS/PE, por disponibilizar informações aos gestores dos diversos módulos que o compõem, inclusive o da rede de proteção, se constitui em um instrumento facilitador e viabilizador para essa articulação e a organização em rede dos serviços, programas e projetos da referida política executados por outros órgãos setoriais, pelas prestadoras de serviços, e, também, os executados pelas demais entidades que formalmente não desenvolvem ações conveniadas, mas atendem aos usuários da assistência social.

Neste sentido, buscou-se identificar, junto aos entrevistados, o uso do SIGAS/PE como um instrumento facilitador dessa articulação com as entidades que compõem a rede socioassistencial. Antes, porém, foi investigada a compreensão dos gestores acerca do que seja rede socioassistencial, suas principais características e a sua importância para a política de assistência social.

A propósito desta compreensão pelos entrevistados, quando perguntou-se sobre o que entendem por rede socioassistencial, apenas um gestor não respondeu e os relatos dos demais (11) podem ser reunidos em 2 (dois) grupos: a) o primeiro, contendo 7 (sete) depoimentos, mostra que, apesar de explicitamente os mesmos serem diferentes, quando analisados pode-se identificar que há certa aproximação dos principais elementos proferidos para conceituar rede. Assim, a rede estaria relacionada à idéia de:

- Integração

Eu acho que rede é justamente essa **integração entre os vários serviços que a gente pode dispor para atender a demanda** que se tem todo dia e toda hora que chega, não é? Tanto público, quanto privado. (Grifos nossos).

- Articulação entre os serviços das entidades governamentais e das não governamentais, referidas como entidades civis

Na verdade, o que a gente entende como rede socioassistencial são **todas as articulações das entidades, tanto das civis, como da prefeitura, da saúde, de todas essas áreas de atendimento mesmo socioassistencial**. Acredito

que seja isso. A gente integrado a vários setores da sociedade, órgão público, tudo isso para um objetivo comum, acho que é [...] em parceria [...]. (Grifos nossos).

O próprio nome já está dizendo, não é? A rede é aquela coisa que está entrelaçada, certo? **É uma corrente onde ela deve ser muito bem trabalhada, principalmente para não ter preconceito nenhum** [...] seja ela governamental ou não governamental. O importante dessa rede é que o fim dela, o objetivo maior dela seja justamente a prestação desses serviços assistenciais. (Grifos nossos).

- Partilha de experiências, informações, interlocução permanente e compromisso com o objeto de intervenção.

[...] Todas entidades da sociedade civil e estatais que estejam desenvolvendo ações ou serviços de assistência social segundo os princípios da política definidos em Lei. Então, esse é o princípio básico de rede, mas ai eu estaria caindo numa mera formalidade de dizer que é isso. Não é só isso. [...] Mas, é preciso que haja trocas de experiências para ver quais são aqueles que têm impactos melhores para poder ser melhor absorvidas essas experiências pelos demais. **Então, rede é fundamentalmente partilhas de experiências, partilhas de informações, sistema de interlocução permanente e compromisso com um determinado objeto de intervenção. Eu acho que a rede ela é, ela tem que ser muito aberta. Agora sejamos concretos, ela é aberta porque precisa sempre se alargar, mas ela tem que ter também cada vez mais qualidade, você querer alargar uma rede sem estar dando os nós direitinho, essa rede pode se romper [...].** Então, esta rede tem que ser, [...] você tem que ir trabalhando com os parceiros que estão já mais próximos, que têm maior relação concreta de atividades e atribuições Mas sem perder o horizonte dos demais e aqueles que nem sequer você imagina que eles existam e que venham entrar na rede, porque ai você vai dar uma difusão de tal porte que, de repente, você vai começar a, pelo menos, identificar formas diversas de participação de cada um dentro dessa rede. (Grifos nossos).

- Complementaridade

[...] O que eu entendo por rede é o seguinte: espaços, podem ser públicos ou privados, que atendem a população com sistemas próprios. [...] **Então, esses sistemas de ação se completam com o que o governo faz ou com o que o privado faz.** [...]. Assim, se eu tenho uma linha de ação que [...] se elas não se completam a gente não vai conseguir atingir todos os setores da população. Todas as fragilidades. E aqui nós não temos. Então, eu entendo rede como a rede de apoio, a rede um conjunto de ações de articulações [...]. (Grifos nossos).

- Malha de atendimento de serviços governamentais e não governamentais;

Um conjunto que tem relações e unidade de atendimento. Então, pode ser uma creche, pode ser [...] um atendimento na saúde, na educação, um programa. **Essa malha de atendimento de serviços governamentais e não-governamentais.** [...]. (Grifos nossos).

- União das diversas políticas sociais com a sociedade civil

É toda a união da ação social, educação, a saúde, as entidades. Seriam entidades governamentais e não governamentais que trabalham com um único objetivo que seria o objetivo social. (Grifos nossos).

- b) No segundo grupo de depoimentos, observa-se, nos 4 (quatro) relatos, que a idéia de rede não aparece a partir daquilo que a caracteriza, ou seja, não há referência aos elementos que são fundamentais para a existência de uma rede. Mas, sim, a rede é conceituada como sendo o conjunto dos serviços governamentais e não governamentais, mas sem ser explicitada a perspectiva de articulação, integração e complementaridade entre eles.

A rede é todo o serviço que nós deveríamos ter para garantir aquele cidadão que dela necessitar. (Grifos nossos).

A rede socioassistencial é todo o conjunto, não é? de ações que são desenvolvidas pela própria Secretaria e que vai identificar os focos de vulnerabilidade dentro do município. Então, todo esse componente, não é? De famílias, de pessoas isoladas, de instituições também, principalmente as instituições que dão o fortalecimento e a credibilidade mesmo de rede, enquanto rede.[...]. (Grifos nossos).

A rede socioassistencial, eu acho que até o nome em si já diz, mas é todo um conjunto, **um conjunto de entidades governamentais e não governamentais específicas, cada uma com sua característica e com ações diferenciadas; mas também se não for não forma uma rede. Ações diferenciadas e que, [...] quando há uma necessidade, existe uma oferta de diversas ações direcionadas para a assistência social em suas diversas modalidades.** [...]. A rede é isso aí, a rede é esse instrumento, esse instrumento, esse instrumento que é colocado [...]. (Grifos nossos).

A rede socioassistencial é tudo aquilo que está ligado às ações sociais dentro do município, nesse caso até do Estado, da União é uma rede sócio. [...] eu acho, penso assim, **essa ligação que há entre uma população, prefeitura, governo do Estado, Governo Federal, todo mundo junto.** (Grifos nossos).

Neste último relato, observa-se que, embora a rede socioassistencial seja considerada como sendo a ligação das ações da assistência social entre os 3 (três) níveis de gestão e a população, tal conceito não menciona as entidades privadas sem fins lucrativos que, historicamente, vêm desenvolvendo ações no âmbito da política de assistência social.

Por outro lado, quando perguntados sobre **o que caracteriza a rede socioassistencial**, 3 (três) respostas não corresponderam à pergunta elaborada, enquanto as demais (9) foram relacionadas a: troca de informações, articulação, fluxo, capacidade de estar interagindo, trabalho conjunto e sincronizado, objetivo comum e interação de serviços, numa ratificação ao já por eles explicitados acerca da compreensão do que seja rede socioassistencial. Os

relatos que se seguem são exemplos:

O que pode caracterizar? **O que caracteriza seria justamente essa capacidade de estar interagindo**, de estar fazendo [...] esse atendimento que a clientela precisa, que o usuário precisa, clientela não, que o usuário precisa. Então, o que caracteriza é justamente isso, seja em que situação for, seja em que situação for. É isso o que a gente considera rede, que a gente sabe que pode recorrer e ter essa dimensão, não é somente aquilo que eu posso ter aqui e aqui [...]. (Grifos nossos).

Bom, o que caracteriza uma rede, primeiro é não esquecer que uma coisa complementa a outra e que cada um, cada um eu digo assim, cada um atende a determinadas necessidades. Não seria uma rede, digamos se fosse uma coisa só, digamos um atendimento só, então tem que ter essa diversidade.[...] **eu diria também que caracteriza esse trabalho é um trabalho conjunto, tem que ter um trabalho conjunto e sincronizar**, se não tiver não vai caracterizar uma rede de jeito nenhum. (Grifos nossos).

Dentre os relatos dos gestores, merece destaque aquele que ressaltou **a compreensão, o compromisso, e a aplicação da PNAS**, como os elementos que caracterizam a rede socioassistencial. Ou seja, para além da oferta de serviços, programas, e projetos de entidades governamentais e da sociedade civil se faz necessário, para a constituição da rede, que esses sejam operacionalizados a partir do que preceitua a política e com o compromisso de efetivá-la.

Na essência, não deixa de ser o compromisso na aplicação da política, na compreensão, a aplicação da política e no apoio que você possa dar a ela, então esses três componentes fazem parte da concepção da rede. [...] Você ter uma rede de entidades que historicamente desenvolvia um conjunto de atividades, isso por si só não caracteriza uma rede. Agora se esse conjunto de atribuições e de atividades, elas se incorporam dentro das necessidades apontadas num Plano Municipal e efetivamente há uma disponibilidade daquela entidade a se adequar às regras do jogo que estão estabelecidas, evidentemente que essa entidade é partícipe dessa rede, é partícipe. (Grifos nossos).

Tal ênfase tem por pressuposto a necessidade das entidades que compõem essa rede de compreenderem a assistência social a partir do estabelecido na legislação que regulamenta, normatiza e rege a política, como forma de garantir à população usuária um atendimento de qualidade e como um direito social.

Assim, a rede socioassistencial foi considerada, pelos gestores entrevistados, como sendo fundamental porque: apóia a execução; é uma forma de oferecer proteção a quem necessita da assistência social; nenhum serviço, por si só, é capaz de se viabilizar ou de tornar possível o processo de desenvolvimento integral, social e pessoal; sem rede a assistência social não se realiza; fortalece os encaminhamentos para atendimento aos usuários.

[...] eu acho que não tem nenhuma comunidade que não precise dessa rede. [...] elas se apóiam, elas se realizam. Seja do ponto de vista informal,

nas relações entre as vizinhanças, seja do ponto de vista formal, através da intervenção do técnico [...]. (Grifos nossos).

[...] fica mais fácil de solucionar. Você de forma individualizada, sem uma rede, não existe uma proteção. **Eu diria que a rede é a única forma de oferecer uma proteção a quem necessita da assistência social.** O problema é: como formalizar bem essa rede [...].(Grifos nossos).

[...] **Nenhum projeto, nenhuma ação, nenhum serviço, por si só, ele é capaz de se viabilizar ou de integrar, dar um sentido de cidadania plena.** A malha de um conjunto é que torna possível, se há alguma chance, de nós fazermos um processo de desenvolvimento integral, pessoal e social [...]. Essa malha é que é, ela é animadora e faz as conduções as mais difíceis. [...].(Grifos nossos).

[...] **a assistência social não se realiza sem essa rede.** (Grifos nossos).

[...] porque quando se junta várias ações ali, do governamental, não governamental **existe um fortalecimento no encaminhamento, nas orientações que a gente pode estar fazendo ao usuário.** Isso é muito importante [...].(Grifos nossos).

Com base nos relatos, pode-se afirmar que a rede socioassistencial, para os entrevistados, está subjacente à necessidade de integração, articulação, complementaridade e união entre as entidades governamentais e não governamentais, com a finalidade de garantir a proteção social de assistência social.

Nesta perspectiva, procuramos saber dos gestores **as estratégias ou instrumentos utilizados para a articulação com os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.** Do total de entrevistados, 2 (dois) não responderam e, em 5 (cinco) depoimentos, ficaram explicitadas que as principais estratégias ou instrumentos são: os conselhos, as reuniões sistemáticas através dos CRAS e, dos próprios conselhos.

As instâncias colegiadas, os conselhos são pontos importantes que envolvem a rede. (Grifos nossos).

Olha, **muita reunião**, sabe. A gente reúne muito essas associações. A gente reúne esse pessoal que trabalha com as creches. A gente promoveu, por exemplo, com o PAIF¹⁰³, palestras educativas dentro de temas indicados por eles mesmos. Então, no momento que a gente chama [...] ainda vem de forma tímida, porque o pessoal não tem esse hábito. (Grifos nossos).

A gente faz **reuniões através dos conselhos e do CRAS** [...].(Grifos nossos).

Através de reuniões do Conselho da Assistência Social nós temos um maior contato com essas entidades. E o trabalho que nós desenvolvemos com essas entidades, algumas nós temos parceria, nós realizamos cursos

¹⁰³ Programa de Atenção Integral à Família.

também, não é, com extensão do CRAS. [...]. Tanto da Assistência Social como do Conselho do Bolsa Família. Acho que os próprios encaminhamentos para as entidades. [...].(Grifos nossos).

Através das Associações e do próprio **Conselho**. A gente vai fazendo, vendo a necessidade de cada um, porque esse pessoal que está no Conselho, geralmente, é da zona rural, de tal bairro, então a gente sempre se reúne uma vez no mês, discute o que vai ser feito e articula com eles. [...].(Grifos nossos).

Os 5 (cinco) demais depoimentos apontaram como sendo **importantes estratégias ou instrumentos para a articulação da rede socioassistencial**: o fortalecimento dos conselhos; a capacitação para as entidades executoras; a capacitação dos RH da assistência social; o conhecimento da assistência social por parte da população como uma política social; a criação de espaços permanentes de discussão da política; o conhecimento das entidades executoras e das necessidades sociais.

[...] **O primeiro, o primeiro é você ter como fortalecer bastante, fortalecer dando condições, instrumento, intervenção e de reação ao Conselho** Municipal de Assistência Social. [...] **O segundo** é sempre que se pensar determinados procedimentos que envolvam **capacitação de recursos humanos ou de procedimentos de gerência de assistência social, poder ter a participação dessas entidades que já são parceiras, são conveniadas, ou que estão inscritas no Conselho**. No máximo possível, você dar essas oportunidades para estar sempre uniformizando ao máximo o conhecimento ou, pelo menos, democratizando melhor dizendo, democratizando ao máximo o conhecimento sobre política e como ela se desenvolve na cidade. **O terceiro [...], e da necessidade da população conhecer a assistência social como uma política mesmo de Estado**. [...] Eu acho que isso implica em, também, cursos de capacitação mais específicos para essas entidades que já tenham convênios, que já tenham parcerias com a assistência social. Então, deve ser uma ação a ser priorizada [...]. (Grifos nossos).

Discussões permanentes, criar espaços de discussões permanentes. Agora, discussões não para se discutir seu próprio umbigo. Isso é muito complicado, viu? [...] Eu acho que isso é um problema muito sério, eu acho que a gente só pode agregar valor nessa relação criando esse espaço permanente de discussão. Eu não vejo outro caminho. Até para ver se a gente nivela o entendimento das coisas, não é? (Grifos nossos).

Eu acho que [...] a partir do momento que você tem **informação das entidades**, de como funciona, de como está, do que é que a gente tem, a gente pode [...] estar melhorando. (Grifos nossos).

[...] eu não sei nem se é um instrumento, o maior instrumento é a própria **necessidade da população**. Isso é o maior instrumento, que mobiliza, o que movimenta tudo isso. É a necessidade de lutar, necessidade de transformar a sociedade. Agora como instrumento legal, instrumento, o que existe somente é a articulação em si [...].(Grifos nossos).

Em todos os relatos observa-se que não há menção aos sistemas de informação como sendo um instrumento para a articulação da rede socioassistencial. O que ainda se apresenta como sendo importante para essa articulação são os mecanismos ou estratégias tradicionalmente utilizados pelos gestores da assistência social.

No que se refere aos fatores que dificultam a articulação com a rede socioassistencial, apenas 1 (um) gestor não apresentou depoimento e, em quase metade dos relatos (5), a questão político-partidária aparece ora de forma isolada, ora associada ao fato de não se ter ações conveniadas com algumas entidades, o que faz com que se sintam excluídas, dificultando a articulação.

A primeira coisa que vem na minha cabeça é a questão política. A política partidária. É. Aqui [...] é muito forte isso. Então existem as associações que são da gente, entre aspas, e as que não são. Então, assim, quem é contra, por exemplo, faz de tudo para afastar. Então, a gente faz assim, e as próprias associações sabem e eu acho que todo mundo quer criar associação, todo mundo acha que pode fazer uma associação, mas assim, atividades e propostas que eles tenham mesmo de executar as atividades com a população, não têm. Então, a gente até chama para uma conversa porque eles não têm [...]. (Grifos nossos).

O que dificulta é justamente ainda, é como eu digo, esse intercâmbio que não é muito grande e que tem pessoas ainda nesse meio que vê muito pelo lado político, entendeu? Aí sim, entra o componente político-partidário, vamos dizer, e de repente, essas pessoas não vêem ou não se sentem contempladas, porque está do outro lado. Embora assim, essa administração, ela não está assim tão preocupada fortemente, não é? Com a questão da política em si, até porque a gente tem várias instituições assistenciais [em] que há uma contribuição efetiva deles e que são contrários a eles. (Grifos nossos).

Política partidária. Eu acho isso. Tem que ter muito tato. (Grifos nossos).

Questões políticas partidárias e não ter ações conveniadas com a secretaria, fazendo com que se considerem excluídas. [...]. Algumas dificuldades nós temos porque também algumas se sentem excluídas, por não ter o co-financiamento com o município e se sentem excluídas e às vezes dificulta algumas pequenas ações nossas. E aí aquelas que têm abrem as portas e outras não, porque se sentem como se fossem excluídas. Mas, infelizmente não é esse o processo, não é dessa forma, mas infelizmente a gente tem algumas pequenas dificuldades nesse campo. (Grifos nossos).

Então, o que dificulta mais é a questão política, a política partidária do município [...]. A política porque elas assumem o papel e quando chega nessa época de política é que elas mais se destacam e voltam a trabalhar. Passou a política, a maioria fecha as portas e não exercem. Então existe um número bem reduzido que realmente é comprometido. Porque tem alguma que recebe apoio de um candidato tal, aí quando é na hora de trabalhar junto com a Secretaria então fica naquela de serem sempre do contra, de não concordarem com algumas coisas porque querem levar sempre para o lado político. [...].(Grifos nossos).

Ainda, como um fator que dificulta a articulação com a rede socioassistencial, a questão política aparece em 2 (dois) relatos, mas não relacionada explicitamente à questão partidária. O primeiro considera que a questão política tem dois componentes: um que diz respeito aos aspectos conjunturais que podem favorecer ou não a construção dessa articulação por parte da gestão pública; e o outro, referente à importância de se ter um quadro de profissionais qualificados técnica e politicamente para estabelecer e consolidar essa articulação com as entidades, conforme relato:

A dificuldade é de ordem política. Os processos políticos, eles têm dois componentes: tem o componente dos elementos objetivos que favorecem ou desfavorecem em algum momento a [...], e tem os processos subjetivos. Eu diria que quando uma gestão pública, ela toma gosto, vamos assim dizer, para cuidar de uma política pública, ela é claro que tem os seus momentos, às vezes é de acumular forças para poder ter a condição melhor de desenvolver as etapas subseqüentes, mas que são imprescindíveis. [...]. Então, eu diria que as dificuldades têm, portanto, os componentes dos próprios processos em si, que demandam acumulação de forças para ir mais adiante. **É algo que está inerente a [...], é necessário que, num processo de fazer as articulações políticas, dar conseqüências a essas articulações precisa ser [...] bem consciente desses passos a serem dados, bem treinados do ponto de vista político para realizar esse tipo de intervenção.** [...].(Grifos nossos).

A questão política aparece em outro relato, quando o gestor ressalta a necessidade de uma participação mais ativa no conselho, por parte do segmento governamental, de modo a contribuir com as decisões tomadas nesta instância de controle social.

A participação governamental, porque não é tão ativa quanto a não governamental, [...] faz com que certas decisões que podem ser tomadas pelo gestor público e que possam interagir com as decisões do conselho não aconteçam. E as entidades ficam reféns, porque isso é corporativismo. Por exemplo, na hora de priorizar uma ação de uma entidade e o papel que ela desempenha, as entidades não conseguem. [...].(Grifos nossos).

Foram referidos também, como fatores que dificultam a relação com a rede socioassistencial: o fato das entidades privadas sem fins lucrativos verem o serviço público como um “inimigo” e, sendo assim, consideraram que “não vale a pena confiar” (sic); a carência de qualificação das mesmas para desenvolverem suas atividades, o que repercute na qualidade e nos resultados dos trabalhos por elas executados; a compreensão que se tem de trabalho em parceria ou articulado, o que estaria relacionado com a própria falta de articulação entre os gestores das políticas sociais municipais, incidindo nas atividades de execução; a falta de organização política da população para lutar pelos seus direitos. Os relatos abaixo são alguns exemplos.

A sociedade civil, de uma maneira geral, com algumas exceções, ela vê sempre no serviço público, no poder público um inimigo. Então, parte sempre do princípio de que não vale a pena confiar, não é? Então, eu acho que isso é uma dificuldade. **A outra dificuldade [...]** e eu digo isso com muita tranquilidade porque eu conheço isso há muito tempo, [...] eu acho que a **sociedade civil está perdendo muito porque ela não se qualifica.** [...]. Então, eu acho que esse é um desafio muito grande para nós gestores públicos. É tentar qualificar [...] eu acho que é de fundamental importância. Eu mesmo considero de fundamental importância. Eu lamento esse, esse despreparo. (Grifos nossos).

[...] o que eu vejo muito aqui no município é a compreensão mesmo do trabalho em parceria. [...] **eu acho que o município ainda, ele não está muito ainda, vamos dizer assim, organizado em movimentos, em grupos. Começou. A gente já consegue observar alguns grupos, mas não é um, vamos dizer assim, um município politizado. A questão de seus direitos de buscar, de lutar, de saber que no grupo você consegue mais fácil.** (Grifos nossos).

Conforme colocado anteriormente, a **contribuição do SIGAS/PE na gestão da política** destacada pelos gestores está relacionada ao conhecimento das entidades executoras da política e de suas ações oferecidas para encaminhamento; ao conhecimento da política em âmbito estadual, regional e municipal, o qual estaria implícito o conhecimento dos serviços, programas e projetos desenvolvidos, entidades executoras, conselhos existentes, recursos financeiros e número de atendimentos; à troca de informações; e, também, à identificação das necessidades sociais.

Ratificando, as respostas acima referidas, quando se pergunta, **especificamente, se o SIGAS/PE contribui para a articulação da rede socioassistencial**, os 8 (oito) gestores que afirmaram conhecer o referido Sistema consideram que ele pode contribuir. Destaca-se que 1 (um) relato não correspondeu à pergunta formulada e 3 (três) entrevistados não conseguiram responder à questão.

Assim, o SIGAS/PE é importante para a articulação da rede, conforme 1 (um) depoimento, porque ele é considerado um instrumento de comunicação, no entanto se faz necessário mostrar aos técnicos e gestores o que é o Sistema: Como ele funciona? Em que ele pode subsidiar? A partir desse conhecimento do SIGAS/PE e do que ele é capaz de fornecer no que se refere a informações, se “cria canais de comunicação importantes que podem ser elementos agregadores nessa, nessa rede”, conforme relato.

Pode, porque ele é, ele é comunicador, ele é instrumento de comunicação [...]. Eu fico pensando, você estava formulando a pergunta aí e eu aqui pensando. Se a gente tivesse uma sessão, vamos dizer, uma reunião, um momento de reunião uma vez por mês ou sei lá o dia que for, onde a gente [...] pegasse o computador botasse o sistema, implantasse lá no auditório da prefeitura, chamasse a turma toda e dissesse: Olha gente vamos ver como é

que funciona essa coisa aqui. Abria lá o site do Ministério, abria o site do SIGAS. Você socializa as informações e você cria credibilidade, porque aparece aí como elemento de transparência em que você está aqui abrindo tudo para vocês. **O caminho é esse aqui. Então, você cria canais de comunicação importantes que podem ser elementos agregadores nessa, nessa rede.** (Grifos nossos).

Na mesma direção do depoimento anterior, há outros 2 (dois) que destacaram que o SIGAS/PE pode contribuir com a articulação da rede socioassistencial, no entanto, é preciso que os municípios sejam incentivados a acessá-lo visando à utilização das informações disponibilizadas pelo Sistema.

[...] o SIGAS hoje ele tem, teria, ele não tem ainda essa função que está colocada, está posto, **mas que os municípios, eles não estão acessando, eles não estão utilizando esse instrumento de dados importantes** que poderia ter avançado muito mais na Política Municipal de Assistência Social [...]. (Grifos nossos).

É como eu digo, se houver uma estruturação, se houver um fortalecimento [...] **precisa ser retomada essa discussão de forma mesmo forte.** (Grifos nossos).

O acesso ao SIGAS/PE foi destacado como algo que torna mais fácil quem participa da rede multiplicar informações, possibilitando atingir quem está na execução, como pode ser percebido no depoimento que se segue

Mesmo que lá na ponta essas comunidades não tenham o acesso assim fácil em relação à informática, à Internet. **Mas aí, quando uma rede é [...] tem esse acesso ao SIGAS, vai ficar mais fácil para que essas pessoas que participam da rede possam multiplicar as informações, chegar cada vez mais na ponta.** [...].(Grifos nossos)..

Com base nos resultados, evidencia-se que, dos 8 (oito) gestores que conhecem o SIGAS/PE, 5 (cinco) consideraram que o mesmo pode contribuir com a gestão da política, mas só 3 (três) acessaram o Sistema. Quando se trata da articulação da rede socioassistencial, 8 (oito) entrevistados que conhecem o SIGAS/PE consideraram que ele se constitui em um instrumento que viabiliza essa articulação com a rede socioassistencial, além de ser visto como facilitador para a propagação de informações entre os participantes da rede, de modo a atingir a quem está na ponta ou na execução.

Neste sentido, pode-se afirmar que, embora os gestores reconheçam a importância do SIGAS/PE para a função de gestão da política de assistência social e de forma específica e principalmente para a articulação da rede, na experiência concreta, conforme esse conjunto de depoimentos, observa-se um posicionamento contraditório, pois ainda não incorporaram o SIGAS/PE à sua prática cotidiana. Os entrevistados conseguem perceber a importância do

Sistema para a articulação da rede, no entanto, quando se trata das atividades de gestão o SIGAS/PE não é referenciado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se configura como uma primeira avaliação do SIGAS/PE, implantado com a finalidade de subsidiar a gestão estadual e a municipal. Os seus resultados suscitam novas questões a serem aprofundadas, desencadeando inquietações e reforçando o interesse em respondê-las em estudos posteriores. No entanto, é possível apresentar algumas considerações.

Ressalta-se, primeiramente, a importância do SUAS na implementação da LOAS. Embora haja a necessidade de se ampliar a discussão acerca do seu significado para o nosso País, o SUAS é resultado dos avanços alcançados pela assistência social desde a CF 1988, quando a referida política, no dizer de Yazbek (2004, p. 13), “inicia seu trânsito para um campo novo: o campo do direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. Tal perspectiva contemplada na LOAS (art. 1º), que a define como um direito não-contributivo, ratifica o caráter da assistência social como uma política pública que assegura direitos sociais.

Neste sentido, o SUAS expressa,

uma conquista política, assentada na perspectiva de efetivação e ampliação da proteção social não contributiva, no campo socioassistencial, que só é possível com a publicização e com a consolidação da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social (SOUZA, 2006, p. 175).

O SUAS exige esforços dos 3 (três) entes federados para garantir e fortalecer a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios que assegurem o atendimento da população na perspectiva da universalização da política. Requer, também, que sejam implantados instrumentos capazes de subsidiar a ação dos sujeitos envolvidos com a assistência social.

Em Pernambuco, o SIGAS/PE foi concebido com o propósito de contribuir com a implantação e implementação do SUAS no Estado. As informações disponibilizadas pelo referido Sistema são fundamentais para a gestão da política no que diz respeito: ao planejamento técnico e financeiro, ao conhecimento da rede socioassistencial e de outros serviços, programas e projetos e benefícios executados no âmbito do estado; ao conhecimento dos recursos disponibilizados para as ações da proteção social básica especial de média e alta complexidade, dos conselhos existentes e das informações sobre as realizações da assistência social. Além de possibilitar o conhecimento da população acerca das informações da política.

Dentre as contribuições do SIGAS/PE à gestão da assistência social este estudo privilegiou a sua importância para a articulação e, conseqüentemente, organização em rede dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Neste sentido, com base na pesquisa de campo realizada com 12 (doze) gestores municipais da política de assistência social da RMR, pode-se elencar alguns pontos:

- Inicia-se por destacar a **diversidade de nomenclatura do órgão gestor público**, ratificando mais vez o que já foi dito por Sposati (2005, p. 74). Ou seja, que parece ser necessário à assistência social o aval de outra política como forma de lhe conceder mais importância. Na RMR, apenas 2 (dois) órgãos gestores públicos municipais contemplam na sua denominação “assistência social”.
- No que se refere à formação profissional dos responsáveis por tais órgãos, observa-se que **a grande maioria possui um nível de qualificação alto**, pois quando somados os percentuais daqueles que têm curso superior completo e especialização incompleta e completa esse número representa 75% dos gestores. No entanto, essa formação é bastante diversificada: apenas 2 (dois) gestores (as) têm curso na área de Serviço Social; e as especializações não possuem uma relação direta com a política de assistência social ou, ainda, com a gestão social. O que impõe esforços dos órgãos gestores em promover ou desenvolver programas de qualificação de Recursos Humanos (RH).
- Quanto às atribuições dos gestores, todos referiram **coordenar a Política Municipal de Assistência Social- PMAS**, o que fazem principalmente a partir da organização do SUAS no município e do acompanhamento da política. Embora a maioria absoluta tenha referido co-financiar a política (11) e articular e coordenar a rede socioassistencial (10), neste último caso, ficou explicitada a fragilidade e a dificuldade em efetivar tal atribuição. Além disso, os gestores também mencionaram articular as ações da assistência social com outras políticas setoriais no âmbito do município (9).
- Todos os gestores informaram **planejar os serviços programas, projetos, benefícios e demais ações da política de assistência social**. A importância do profissional de serviço social na elaboração do planejamento foi ressaltada. **Com relação ao Plano Municipal de Assistência Social (PMAS)**, ainda há municípios (4) que não possuem esse importante instrumento de gestão. E para aqueles que elaboram o PMAS (8), em 1 (um) município é a primeira vez; em 3 (três), a secretaria faz e submete ao conselho; e, em outro (1), a elaboração fica restrita aos técnicos da secretaria, embora o gestor considere a necessidade de se envolver a sociedade.

- Com relação à **execução da política, além dos serviços, programas, projetos e benefícios** contemplados na proteção social básica e especial de média e alta complexidade já operacionalizados pelos municípios com o co-financiamento do governo federal, a grande maioria (11) **executa benefícios eventuais**. No que concerne aos programas de qualificação para os RH, apenas 4 (quatro) municípios realizam. No entanto, analisando os relatos, o que se constata é a capacitação de técnicos dos programas e projetos. Ou, ainda, capacitação para servidores recém-admitidos no órgão gestor. Contudo, **há uma expectativa de que a qualificação dos RH da assistência social seja algo promovido pela gestão estadual**.
- No tocante às **atividades de acompanhamento** da assistência social, a grande maioria dos gestores (10) informou **monitorar e avaliar** os serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social. No entanto, esta atividade não é desenvolvida de forma sistemática.
- Ficou evidenciado, também, que os municípios da RMR **acompanham o BPC, mas não o avaliam. Isso só ocorre no momento da REV/LOAS. A definição dos padrões de qualidade e das formas de acompanhamento e controle** dos serviços, programas, projetos, benefícios e ações da assistência social é fundamental para a realização de uma política efetiva que atenda às necessidades da população. Mas, essa atividade **não se configura ainda numa realidade na gestão da política municipal de assistência social da RMR**. A elaboração do **relatório de gestão** foi referida, pela maioria dos gestores (10) e, em alguns relatos, foi evidenciada a importância do mesmo para demonstrar as realizações da política. Ainda há referência sobre a necessidade de sua elaboração ser em conjunto com outras políticas sociais, a partir da implantação de um sistema integrado.
- No que diz respeito aos **instrumentos** utilizados para subsidiar a gestão municipal de assistência Social foram indicados tanto os legais quanto os técnicos. Vale registrar, mais uma vez, que embora se reconheça que os instrumentos técnicos de gestão são, muitas vezes, constituídos legalmente e vice-versa, para efeito de análise dos dados coletados na pesquisa da RMR foi utilizada essa classificação. Assim, os **instrumentos legais** mais destacados foram a PNAS, a LOAS, o ECA, as normas operacionais e técnicas elaboradas para a implantação e implementação do SUAS e o Estatuto do Idoso; os demais, como a CF de 1988, a NOB/SUAS, a Lei dos Benefícios Eventuais, a legislação referente à pessoa com deficiência, a CLT, e o Estatuto do Servidor foram menos ressaltados.

- **Os instrumentos técnicos, pouco mencionados**, têm por destaque o relatório de gestão que, embora referido por apenas 3 (três) gestores, se caracterizou como sendo aquele mais ressaltado. Contudo, a grande maioria dos gestores afirmou elaborar o aludido relatório. Em seguida, tem-se o orçamento (PPA, LDO, LOA) e o PMAS. Neste último, ocorreu o mesmo já ressaltado com o relatório de gestão, ou seja, foi referido somente por 2 (dois) entrevistados e, no entanto, 8 (oito) gestores afirmaram elaborá-lo. Outros instrumentos citados pelos gestores, com apenas 1 (uma) referência cada, foram: planejamento setorial, Conferência Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, Atlas do Desenvolvimento Social, Plano de Ação Estratégica e a Internet. Destaca-se que sem nenhuma referência tem-se: o plano de monitoramento e avaliação, os bancos de dados do Cadastro Único e do BPC, os bancos de dados de órgãos oficiais de pesquisa e de outras instituições (IBGE, PNUD, IPEA, SUASweb, SIGAS/PE) e os sistemas de informação, Rede SUAS e o SIGAS/PE. Vale ressaltar que todos os municípios possuem acesso à Internet.
- Como foi visto, dentre as diversas atribuições do gestor, é também de sua competência **articular e coordenar a rede socioassistencial**. Assim, **a noção de rede** para os entrevistados está principalmente relacionada à idéia de integração, articulação, união e complementaridade entre os serviços, programas e projetos das entidades governamentais e não governamentais. A rede é também definida de forma restrita por alguns entrevistados, quando a concebem a partir da existência de serviços de entidades governamentais e não governamentais, mas sem a perspectiva de articulação, integração e complementaridade. Ou, ainda, a definem como sendo a ligação dos serviços, programas, e projetos da assistência social entre os 3 (três) níveis de gestão e a população, contudo sem referência às entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, quando se trata das **características da rede socioassistencial** todos ratificaram que a existência de rede pressupõe articulação, troca de informação, fluxo, capacidade de interagir, trabalho conjunto, dentre outras. Merece destaque uma relato que ressalta a compreensão, o compromisso e a aplicação da política como sendo os principais elementos que caracterizam a rede socioassistencial.
- Quanto às **principais estratégias e, ou, instrumentos que contribuem para a articulação da rede socioassistencial**, foram ressaltados: os conselhos, por envolver todas as entidades; as reuniões sistemáticas nos CRAS e dos próprios conselhos; o conhecimento das entidades executoras; a sua capacitação e a dos RH da assistência

social; a divulgação da assistência social como política junto à população; a implantação de espaços permanentes de discussão da política, bem como do conhecimento das necessidades da população. **Os sistemas de informação e, especificamente, o SIGAS/PE não foram mencionados. Observa-se que os instrumentos ou estratégias referidas para essa articulação foram aqueles tradicionalmente já utilizados pelos responsáveis pela gestão da política.**

- **Os fatores que dificultam a articulação da rede estariam relacionados à questão política, principalmente, à político-partidária.** Além de outros fatores, tais como: a visão equivocada do serviço público, por parte das entidades privadas sem fins lucrativos, considerando-o como um “inimigo”; a falta de qualificação das referidas entidades para desenvolverem suas atividades incidindo na qualidade e nos resultados dos trabalhos por elas desenvolvidos; o entendimento do que seja trabalho articulado ou em parceria, dificultando a execução de determinadas atividades; a falta de organização política do município para lutar pelos seus direitos.
- **Com relação ao SIGAS/PE,** dos 12 (doze) gestores entrevistados, 8 (oito) informaram conhecê-lo, mas apenas 3 (três) o acessam. Foram mencionadas como dificuldades no acesso: a necessidade de capacitação para fazê-lo com mais segurança; a falta de tecnologia que possibilite um acesso mais rápido à Internet, bem como, a “falta de interesse” do gestor, o que foi justificado em função do cumprimento das demais atividades que são inerentes ao cargo.
- **Para os 4 (quatro) gestores que informaram não conhecer o SIGAS/PE, as estratégias citadas para obterem dados** sobre os indicadores sociais municipais, os beneficiários, as entidades que executam serviços, programas, projetos, além de outros que são importantes à gestão da política de assistência social, foram: o órgão gestor estadual da política; o IBGE; o contato com a população, o Atlas de Desenvolvimento Social do Município, o banco de dados do Cadastro Único e as demandas identificadas pelas diretorias do órgão gestor municipal da assistência social.
- **Quanto à contribuição do SIGAS/PE, na gestão da política,** dos 8 gestores que conhecem o aludido Sistema, 5 (cinco) consideraram que ele pode contribuir; no entanto, desses apenas 1 (um) havia acessado o sistema e justificou sua resposta dizendo que ele é importante para identificar e localizar entidades em outros municípios visando o atendimento ao usuário.
- Na mesma direção do relato anterior, têm-se os depoimentos daqueles que não acessam, mas conhecem (4) o Sistema, e **consideram que o SIGAS/PE contribui**

para a gestão da política porque possibilita o conhecimento das entidades executoras e, conseqüentemente, dos serviços que são oferecidos para encaminhamento dos usuários; o conhecimento da política em âmbito estadual, regional e municipal, no qual estaria implícito o conhecimento dos programas, projetos serviços e demais ações desenvolvidas; das entidades executoras; dos conselhos existentes; dos recursos financeiros e número de atendimentos. Ademais, consideram que o mesmo possibilita a troca de informações entre a gestão estadual e a municipal, bem como a identificação das necessidades sociais.

- **Com relação à contribuição do SIGAS/PE, especificamente, para a articulação da rede, os 8 (oito) gestores que conhecem o Sistema responderam afirmativamente.** Mas, desses apenas 4 (quatro) respostas são válidas à pergunta. Neste sentido, o SIGAS/PE, conforme os entrevistados, é considerado como um instrumento de comunicação, pois a partir do conhecimento do Sistema, por parte dos sujeitos envolvidos com a política, acerca do que ele pode oferecer, seriam criados canais importantes de comunicação que podem ser agregadores da rede. Outros (2) consideram que ele é importante, mas se faz necessária capacitação; e, por fim, conforme depoimento, o SIGAS/PE é visto como um instrumento que torna mais fácil, para as pessoas que participam da rede, multiplicar as informações visando atingir cada vez mais quem está na ponta.
- Os gestores, no decorrer das entrevistas, enfatizaram a necessidade dos municípios serem capacitados e incentivados a acessar o SIGAS/PE de modo a utilizarem as informações disponibilizadas no Sistema nas suas atividades.

Assim, pode-se afirmar que todos os entrevistados que conhecem o SIGAS/PE ratificaram a sua importância para a articulação da rede. No entanto, quando se trata da contribuição do referido Sistema para as atividades de gestão de um modo geral, nem todos o referenciaram e, quando o fizeram, suas respostas também se concentraram fundamentalmente naquelas atividades que são imprescindíveis à articulação da rede. Assim, pode-se inferir que, apesar do SIGAS/PE se constituir em um instrumento viabilizador e facilitador para articular e organizar em rede os serviços, programas, projetos e serviços da assistência social, na prática, o mesmo ainda não foi apropriado pelos gestores como recurso para a realização de suas atribuições no cotidiano da política. Essa constatação pode estar associada à necessidade de capacitações continuadas para que os gestores municipais o incorporem na execução de suas funções, uma vez que essa foi uma atividade prevista, mas que não foi de fato realizada junto aos municípios, em razão da mudança da gestão estadual.

Quando da implantação do SIGAS/PE, foram realizadas capacitações para os gestores e técnicos municipais, os conselheiros estaduais da assistência social, da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência e dos idosos, mas se fazia premente a necessidade das mesmas terem continuidade.

Finalmente, é preciso reforçar que o SIGAS/PE foi concebido para apoiar a gestão da assistência social, no entanto ele só cumprirá esse papel se os responsáveis pela sua gestão caminharem nessa direção.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: _____; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 9-32.

ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. **Análise do estado da arte sobre a pobreza, questão social, exclusão e desigualdade social e temas afins no Brasil**. São Paulo: PUC-SP, 2003. Mimeografado. 11 f.

AMORIM, Cláudia Francisca de (Coord. e Org.). **Catálogo da rede socioassistencial**. Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC/PE), v. 1 a 6, Recife, 2006.

_____. **Relatório final de identificação da rede socioassistencial da Região Metropolitana do Recife (RMR)**. Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC/PE). Recife, SDSC/PE, IPSA, dez. 2006. Mimeografado.

_____. **Relatório informativo das ações da assistência social**. Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC/PE), Recife, 2005. Mimeografado.

ANTUNES, Ricardo. O significado sócio-histórico das transformações contemporâneas: a crise capitalista contemporânea e as transformações do mundo do trabalho. In: **Capacitação em serviço social e política social: crise contemporânea, questão social e serviço social**. Módulo 1. Brasília, DF: CEAD, 1999, p. 18-31.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999, p. 29-39.

BALARINE, Oscar Fernando Osório. **Tecnologia da informação como vantagem competitiva**. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo(SP). RAE-eletrônica. v. 1, n. 1, jan-jun/2002, 11 p. Disponível em: <<http://www.rae.com.bartigos1059.pdf.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**, v. 2, São Paulo: Cortez, 2006

_____. O SUAS e a seguridade social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF: MDS, n. 2, p. 10-16, 2005.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de rede intersetorial**. Universidade Federal de Ponta Grossa, set. 2001. Mimeografado, 5 f.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; PAZ, Rosângela Dias Oliveira. **Conceitos básicos sobre avaliação, indicadores e procedimentos metodológicos**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2004. Mimeografado, 10 f.

_____. Família e políticas públicas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2003. p. 267-274

_____. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 1999. p. 19-29.

_____; GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa. **Gestão dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE-PUC-SP, 1988, 52 p.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHAUÍ, Marilena. Neoliberalismo e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 27-28.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**. São Paulo, n. 5, 2001, p. 7-22.

_____. (Org). O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: **A finança mundializada**. São Paulo, Boitempo, 2005, p. 35-67.

COELHO JÚNIOR, Gilvan; LIMA, César Lúcio. Antecedentes da rede SUAS. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informações para o Sistema Único de Saúde**. Brasília, MDS, 2007, p.56-59.

_____; _____. TERZELLA, Sérgio: Rede SUAS: arquitetura e aplicativos. In. TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, p. 102-121, 2007.

_____; _____. TAPAJÓS, Luziele; BARRETO, Fernando. Rede SUAS: o sistema de informação do SUAS. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, p. 88-101, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **V Conferência Nacional de Assistência Social**. Estratégias e metas para implementação da política de assistência social no Brasil. Brasília, DF, dez. 2005. Mimeografado.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório final da I Conferência Nacional de Assistência social**. Brasília, DF, nov. 1995.

COUTO, Berenice Rojas. **Os direitos socioassistenciais: balizas fundamentais à garantia da assistência social como política pública**. Brasília, DF: VI CNAS, dez. 2007. 4 p.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. Brasília, DF, ago. 2007. Mimeografado. 15 f.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.) **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1988.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERREIRA, Rubens da Silva. **A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado**. Brasília, 2003, v. 32, n. 1, jan./abr., p. 36-41. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/downloadssociedade_informacao.pdf> Acesso em: 28 ago. 2007.

FREITAS, Ruskin. **Região Metropolitana**. Recife/PE, 200-. Mimeografado, 5 f.

GOMES, Ana Lígia. Apresentação. In: TAPAJÓS, Luzièle; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2007. p. 8-9

GOMES, Paulo C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Proposta de política de capacitação e formação profissional**. jul. 2003. Mimeografado.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A pobreza e seu enfrentamento na era da globalização. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Coord.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 31-41.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Estela Gonçalves. 15. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 598 p.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 326.

_____; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1991. 384 p.

IOSCHPE, Evelyn (Org.). **Terceiro setor**: desenvolvimento social sustentado. São Paulo: Paz e Terra, GIFE, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: assistência social. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2006, 217 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Edição Especial. n. 13, 2007, 377 p.

_____. **Pobreza e riqueza no Brasil Metropolitano**. n. 7, ago. 2008, 15 p.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LIMA FILHO, Abimael Fernandes de. **Sistema de informação e gestão da assistência social (SIGAS/PE)**. Recife: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC/PE), 2005. 6 p.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 2002.

LOSACCO, Sílvia. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Org.). **Família**: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2003. p. 63-76.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Balanco de gestão**: 2004-2006. Brasília, DF: MDS, jul. de 2007.

_____. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**. Guia de orientação, n. 1, 1. versão. Brasília, DF: MDS, 2006.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, jul. 2005.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, nov. 2004.

_____. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 jul. 2008.

_____. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**: orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, jun. 2006. Versão preliminar.

_____. **SUAS - Sistema Único de Assistência Social**: implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social, n. 2. Brasília, DF: MDS, abr. 2006. 66 p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **SUAS — Sistema Único de Assistência Social**: orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social. n. 1. Brasília, DF: MDS, abr. 2006. 60 p.

_____. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social**: texto subsídio, plano decenal, metas governo federal. Brasília, DF: MDS, jul. 2007.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME (MESA). **Política de segurança alimentar para o Brasil**, 2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**. Versão 2008. Brasília, 2007. 152 p.

MORAES, Giseli Diniz de Almeida; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. A tecnologia da informação como suporte e gestão estratégica da informação na pequena empresa. **Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**. TCESI, FEA, USP, v. 1, n. 1, 2004, p. 28-44.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XVII, n. 50, p. 191-195, abr. 1996.;

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XVII, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Por um sistema de proteção dos direitos humanos de criança e adolescente. **Serviço Social e Sociedade**, n. 83, ano XXVI, São Paulo: Cortez, set. 2005, p. 5-29.

NOGUEIRA, Ricardo Lúcio Salim. **Resumo, seleção da obra Direito Administrativo de Hely Lopes Meirelles**. Fundação Presidente Antônio Carlos, Barbacena (MG), 2002, 142 p.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL (NEPSAS): **Risco e vulnerabilidade**: aproximação inicial, PUC-SP; 2008, 24 f. Mimeografado.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão do estado, vulnerabilidade social e carência de direitos. **Cadernos ABONG**. Subsídio à Conferência Nacional de Assistência Social. 1 out. 1995;

OLIVIERI, Laura. **O que são redes?** 2003. Mimeografado, 10 f.

RAICHELLIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, n. 78, ano XXV, São Paulo: Cortez, jul. 2004, p. 5-32

RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva; LOPES, Maria Helena Carvalho. Política de Tecnologia e Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In. TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2007, p. 22-39.

SALES, Tiago Felipe. **Sistema SIGAS: Especificações do Sistema – Módulo: Perfil Municipal – Banco de Dados de Indivíduos**, Recife/PE, SDSC, abr. 2006, 57 p.

SANTOS, Souza Boaventura. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo, Cortez, 2007, 415 p.

SCHILLER, Dan. **A globalização e as novas tecnologias**. Lisboa: Presença, 2001.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA DE PERNAMBUCO (SDSC). **Balanco Social 1999-2006**. Governo de Pernambuco, 2006, 96 p.

SHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999. 95 p.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____ (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira: entre política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004. 255 p.

_____. As relações estado-sociedade e as formas de regulação social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Crise contemporânea, questão social e serviço social**. Brasília, DF: CEAD, 1999, Módulo 2, p. 56-71.

_____. Política social e política econômica. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 55, p. 189-191, nov. 1997.

SIQUEIRA, Marcelo Costa. **Gestão estratégica da informação**. Rio de Janeiro: Brasport, 2005, 158 p.

SOUZA, Maria de Fátima. **Implementação municipal do SUAS – Sistema Único de Assistência Social**: balanço das condições de gestão da assistência social em municípios do Vale do Paraíba, 2006, 197 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SPOSATI, Aldaíza (Coord.); CHIACHIO, Neiri Bruno; QUEIRÓS, José Maestro de; GOMES, Maria do Rosário C. S.; SCATENA, Rosemeire. **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Indicadores da Gestão Municipal da Política de Assistência Social no Brasil — 2005-2006. VI CNAS, Compromissos e Responsabilidades para Assegurar a Proteção Social pelo SUAS — Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF: dez. 2007, 245 p.

_____. (Coord.); SILVA, Ademir Alves; CHIACHIO, Neiri Bruno; QUEIRÓS, Maestro José; SANTOS, Vergílio Alfredo. **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS**. V CNAS — SUAS Plano 10: Estratégias e metas para Implementação da Política de Assistência Social. Brasília, DF, dez. 2005, 139 p.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 55, nov. 1997.

_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**, ano XXVII, n. 85, São Paulo: Cortez, mar. 2006, p. 133-144.

_____. **Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo**. (PLAsp) São Paulo:, 2003. 128 p.

_____. Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo. Um comentário do relatório da Comissão Mista Especial da Câmara do Senado. **Serviço Social e Sociedade**, n. 63. São Paulo: Cortez, jul. 2000.

TAPAJÓS, Luziéle. A gestão da informação e assistência social. In: TAPAJÓS, Luziéle; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva (Orgs.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007 p. 70-87.

_____. **Informação e políticas de seguridade social**: uma nova arena de realização dos direitos sociais, 2003, 379 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os fundos de Assistência Social no SUAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 2, p. 22-26. Brasília, DF: MDS, 2005.

TURATTI, Luiz Gustavo. **Guia do professor para a internet**. Campinas: Unicamp, 2000, 13 p.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004, 224 p.

WANDERLEY, Mariangela Belfiori; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. Desafios da gestão do SUAS nos municípios e nos estados. Brasília, **Caderno 3**, ano 2, n. 2, março, 2007a, 36 p.

_____. DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Coord.). Planos de assistência social: diretrizes para elaboração. **Caderno SUAS**, n. 3, São Paulo: IEE-PUC-SP, nov. 2006, 74 p.

_____. DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. SUAS: configurando os eixos da mudança. Brasília, **Caderno 2**, ano 2, n. 2, março, 2007b, 46 p.

WAICELFISZ, Jacobo. **Mapa da violência III: os jovens do Brasil**. Brasília, UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2002, 142 p.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**. São Paulo, série especial, p. 5-20, out. 1995.

_____. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos ABONG**. São Paulo, n. 30, p. 39-54, nov. 2001a.

_____. **Avaliação e perspectivas da implantação do SUAS: compromissos e responsabilidades para assegurar a proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Dez. 2007, 35 p. Mimeografado.

_____. **Classes sociais e subalternas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 184 p.

_____. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 19, p. 5-10, out. 1997.

_____. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, ABEPSS, Graflin, ano 2, n. 3, p. 33-39, jan/jun, 2001b.

_____. Prefácio. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Coord). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. Cortez, São Paulo, p. 31-41, 2001c.

_____. Voluntariado e profissionalização na intervenção social. In: **Intervenção social. Revista do Instituto Superior de Serviço Social**. Lisboa/Beja, Portugal, 2002.

LEGISLAÇÃO

Leis

BRASIL. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde (LOS). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

BRASIL. Lei Nº 8142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. (Conferência de Saúde, Conselhos de Saúde, Recursos — Fundo Nacional de Saúde).

BRASIL. Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Lei Orgânica da Previdência Social. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social.

BRASIL. Lei Nº 8.213, 24 de julho de 1991 Dispõe sobre o Plano de Custeio e os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei Nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974. Lei de criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

BRASIL. Lei Nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Lei de criação da Contribuição do Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

BRASIL. Lei Nº 7689, de 15 de maio de 1988. Lei de criação da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSSL).

Decretos

BRASIL. Decreto-Lei Nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Leis

BRASIL. Portaria Nº 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

Meio Eletrônico (Acesso exclusivo)

BANCO DE DADOS MYSQL E POSTGRED. Disponível em: <<http://www.infowester.com/postgremysql.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.cg.org.br>>. Acesso em: 6 ago. 2008

GUIA DE HARDWARE PARA INICIANTES. Disponível em: <<http://www.infowester.com/guiahdinic.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

INTERNET BANDA LARGA. Disponível em: <<http://www.sivnet.com.br/2006/3/28/Pagina14.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

O QUE É ADSL? <http://www.interpronta.com/~adsl/oque_adsl.htm>. Acesso em: 7 jul. 2008.

O QUE É BANDA LARGA? Disponível em: <<http://www.tech-faq.com/lang/pt/broadbandshtml>> Acesso em: 7 jul. 2008.

PERNAMBUCO. AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM. Região de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <<http://www.condepefidem.pe.gov.br/regiao>> . Acesso em: 8 maio 2008.

PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NACIONAL DE PETRÓLEO E GÁS. (PROMINP). Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/site/search.do?query=PROMINP>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

RDISE e ADSL (diferenças). Disponível em: <<http://www.tech-faq.com/lang/pt/difference-between-isdn-anddsl.shtml>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

SCRIPTCASE. Disponível em: <<http://www.scriptcase.com.br>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO E GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SIGAS/PE). Disponível em: <<http://www.sigas.pe.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

TAPAJÓS, Luzièle. **Rede SUAS.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/rede-suas>> Acesso em: 21 maio 2008.

TECNOLOGIA ISDN. Disponível em: <<http://www.infowester.com/isdn.php>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

UNIÃO EUROPÉIA. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/uniaouropeia>> Acesso em: 25 jun. 2008.

ANEXO – INSTRUMENTO DE PESQUISA DE CAMPO

O SIGAS/PE NA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA RMR

Questionário Nº: _____ Data: _____
Município: _____ Porte: RD: RMR
Responsável pelas informações: _____
Função que ocupa na Entidade: _____
Fone _____ FAX: _____
E-mail: _____

1 DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

- 1.1 Nome da Secretaria: _____
1.2 Sigla: _____ 1.3 Endereço: _____
1.3.1 Número: _____ 1.3.2 Complemento: _____ 1.3.3 Bairro: _____
1.3.4 CEP: _____ 1.3.5. Ponto de Referência: _____
1.3.6 Telefone: _____ 1.3.7 Fax: _____
1.4 A Secretaria possui acesso próprio a Internet? 1. () Sim 2. () Não
1.5 A Secretaria possui endereço de correio eletrônico (e-mail)? 1. () Sim 2. () Não
1.5.1 Em caso **afirmativo em 1.5**, especifique o endereço: _____
1.6. A secretaria possui página na Internet (home-page)? 1. () Sim 2. () Não
Em caso **afirmativo em 1.6**, especifique o endereço: _____
-
-

1.7 Qual a formação profissional do (a) senhor (a)? _____

2. ATRIBUIÇÕES DO GESTOR PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E INSTRUMENTOS LEGAIS E TÉCNICOS UTILIZADOS NA GESTÃO DA POLÍTICA

- 2.1 Qual o tipo de gestão que o município está habilitado?
2.1.1. () Inicial

- 2.1.2 Básica
- 2.1.3 Plena
- 2.2. Quais as atribuições ou responsabilidades da gestão municipal da política de assistência social? (**múltipla resposta**)
- 2.2.1. Planejar/Formular os serviços, programas, projetos e benefícios e demais ações da Política Municipal de Assistência Social
- 2.2.2. Coordenar a Política Municipal de Assistência Social;
- 2.2.3. Co-financiar a Política Municipal de Assistência Social;
- 2.2.4. Elaborar o Plano Municipal de Assistência Social;
- 2.2.5 Elaborar o Relatório de Gestão;
- 2.2.6 Executar os benefícios eventuais;
- 2.2.7. Articular as ações da assistência social com outras políticas sociais no âmbito do município;
- 2.2.8. Monitorar e avaliar os programas projetos serviços e benefícios da assistência social;
- 2.2.9 Definir padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle dos programas projetos serviços e benefícios da Assistência Social;
- 2.2.10 Monitorar e avaliar o Benefício da Prestação Continuada – BPC;
- 2.2.11 Articular e coordenar a rede socioassistencial;
- 2.2.12 Coordenar o Sistema Municipal de Informação específico da assistência social;
- 2.2.13 Desenvolver programa de qualificação de recursos humanos para a área de assistência
- 2.2.14. Outros. Especificar: _____
- 2.3.Quais os principais instrumentos de gestão utilizados no âmbito da Política Municipal de Assistência Social? (**múltipla resposta**)
- 2.3.1. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;
- 2.3.2. Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004;
- 2.3.3. Norma operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS;
- 2.3.4. Normas operacionais e técnicas elaboradas para a implantação e implementação do SUAS;
- 2.3.5. Estatuto da criança e do adolescente – EC A;
- 2.3.6. Estatuto do idoso;
- 2.3.7 Lei dos Benefícios Eventuais;

- 2.3.8. () Legislação referente à pessoa com deficiência;
- 2.3.9. () Plano Municipal de Assistência Social;
- 2.3.10. () Orçamento (PPA, LDO, Lei Orçamentária Anual);
- 2.3.11.() Relatório anual de gestão;
- 2.3.12 () Plano Municipal de Assistência Social – PMAS
- 2.3.13.() O banco de dados do Cadastro Único;
- 2.3.14.() O banco de dados do BPC;
- 2.3.15.() Plano de Monitoramento e Avaliação;
- 2.3.16 () Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco – SIGAS/PE;
- 2.3.17 () Outros Sistemas de informação. Especificar: _____
- 2.3.18 () Bancos de dados de órgãos oficiais de pesquisa (IBGE, PNUD, IPEA , SUAS WEB, SIGAS/PE).
Especifique: _____
- 2.3.19 () Outros.
Especifique: _____

3. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL

- 3.4 O Sr. (a) conhece o Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco - SIGAS/PE?
1. () Sim 2. () Não (Em caso afirmativo responda as questões a partir do nº 2.4.3).
- 3.4.1 Em caso **negativo em 2.4** responda se conhece algum sistema de informação específico da assistência social? 1. () Sim Especificar: _____ 2. () Não
- 3.4.2 Em caso **negativo em 2.4.1**, quais as estratégias utilizadas para acessar as informações referentes aos indicadores sociais municipais, aos beneficiários, às entidades dentre outros dados que são necessários as atividades (coordenação, planejamento, supervisão, etc.) inerentes à função de gestão da política de assistência social?
_____(Responda as questões a partir do item 2.5).
- 3.4.3 Em caso **afirmativo em 2.4** como tomou conhecimento?

- 3.4.3.1 O Sr. (a) já acessou o SIGAS/PE? 1. () Sim 2. () Não 99 () Não aplicável .

3.4.3.2 Quais as principais dificuldades que o (a) senhor (a) tem em navegar ou pesquisar no SIGAS/PE?

3.4.3.3 O senhor (a) considera que o SIGAS/PE contribui com a gestão da política de assistência social? 1. () Sim 2. () Não 3. () Não sabe 99 () Não aplicável

3.4.3.4 Em caso **afirmativo em 2.4.3.3**, de que forma o SIGAS/PE tem contribuído com a gestão da política municipal de assistência social?

3.5 É função da gestão municipal da política de assistência social articular a rede socioassistencial. Dessa forma, quais os fatores que contribuem para a articulação da rede socioassistencial?

3.5.1 Quais os fatores que dificultam a articulação da rede socioassistencial?

3.5.2 O SIGAS pode contribuir para a articulação da rede socioassistencial?

1 () Sim. 2 () Não. 3 () Não sabe. 4 () Não respondeu

3.5.2.1 Em caso **afirmativo em 2.5.2** de que forma?

3.6 O que é rede socioassistencial?

3.6.1 O que caracteriza a rede socioassistencial?

3.6.2 Qual a importância de rede socioassistencial?

4. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:

Recife, _____ / _____ / _____.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)