



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

JANAYNE LUANE DE ANDRADE

**A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus padrões
decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial**

Maringá
2023

JANAYNE LUANE DE ANDRADE

A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus padrões decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Instituições, políticas públicas e participação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida.

Maringá
2023

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

A554a

Andrade, Janayne Luane de

A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus padrões decisórios em torno do tema vigilância socioassistencial / Janayne Luane de Andrade. -- Maringá, PR, 2023.

159 f.: il. color., figs., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2023.

1. Conselho de Assistência Social - Região Norte - Paraná. 2. Vigilância socioassistencial. 3. Assistência social - Conselhos municipais. I. Almeida, Carla Cecília Rodrigues, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 361.25

JANAYNE LUANE DE ANDRADE

“A atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e seus padrões decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente



CARLA CECILIA RODRIGUES ALMEIDA

Data: 19/06/2023 14:06:27-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Carla Cecilia Rodrigues
Almeida (Presidente)

Universidade Estadual de Maringá –
UEM

Documento assinado digitalmente



VANESSA ROMBOLA MACHADO

Data: 21/06/2023 10:39:16-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Vanessa Rombola
Machado Universidade Estadual de
Maringá – UEM

Documento assinado digitalmente



EDER RODRIGO GIMENES

Data: 21/06/2023 22:19:38-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá -
UEM

Documento assinado digitalmente



CLAUDIANA TAVARES DA SILVA SGORLON

Data: 19/06/2023 14:23:54-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Claudiana Tavares da Silva Sgorlan
Universidade Federal de Integração Latino-Americana -
UNILA

Aprovada em: 19 de junho de 2023

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

*Aos usuários,
trabalhadores da Política de
Assistência Social e a todos
aqueles que dedicam seu tempo
para construção de uma
sociedade mais justa e possível
para todos.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a vida e a *Deus* que me permitiu chegar até aqui!

Agradeço à minha orientadora, Carla Cecília Rodrigues Almeida, por ter me acompanhado durante essa trajetória, pelo cuidado em cada orientação e por todo conhecimento compartilhado, por acreditar que era possível seguir em frente com a temática e que foi compreensiva comigo diante das várias mudanças que tive em minha vida pessoal e profissional, por não ter me deixado desistir.

Agradeço a todo corpo docente do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, em especial, os que tive contato: Professora Celene, da qual realizei minha primeira disciplina, ainda como aluna não regular, Professor Ednaldo, Professora Simone, Professor Hilton e a Professora Meire. Mesmo diante dos desafios de realizarem as aulas na modalidade on-line, não deixaram a qualidade, a presteza e a atenção de lado. Serei eternamente grata por todo conhecimento transmitido.

Agradeço ao Professor Eder Rodrigo Gimenes que, além de admirável e inspirador para nós, da área, esteve em minha qualificação junto à querida Professora Vanessa Machado Rombola. Gratidão por vocês dois, pelas considerações importantes no texto da qualificação que me guiaram e me fortaleceram com palavras para seguir em frente com a pesquisa.

Agradeço, de todo coração, ao Júnior da Secretaria do PGC, por ser sempre solícito, cordial e prestar orientações nos assuntos burocráticos.

Não poderia deixar de agradecer às minhas parceiras Ludimila Aparecida Martins Bueno e Sara Alencar de Lima, que foram essenciais para garantir leveza ao processo e, ainda, me auxiliaram a não perder prazos, lembrar das atividades importantes e com quem tive a oportunidade de realizar, também, as atividades acadêmicas em parceria. Agradeço à minha turma do PGC pelo apoio demonstrado, apesar dos desafios dos encontros remotos e dos poucos contatos presenciais que tivemos, quando nos reuníamos, havia um grande fortalecimento e empatia. Com vocês, este período foi mais alegre!

Agradeço ao Carlos Henrique Bredariol Batista, meu companheiro de vida, pela paciência, compreensão durante este processo, pelas diversas vezes que ouviu meus questionamentos, dificuldades e sempre esteve ao meu lado com uma incrível disposição para me ajudar com correções, com palavras de apoio e incentivo.

À minha mãe Waldirene e ao meu pai José Donizete, por me ensinarem o valor e a importância de estudar, por me encorajarem e estarem sempre comigo. Mil palavras não seriam suficientes para agradecer, vocês são meus maiores exemplos de vida. Amo vocês!

Estendo o agradecimento a todos que, de alguma forma, dedicaram sua atenção me incentivando, familiares, amigos de infância, que estão esperando, ansiosamente, essa fase passar para que eu esteja junto nos encontros de finais de semana. Agradeço, também, aos amigos do trabalho, em especial os que atuaram comigo na Política de Assistência Social durante seis anos da minha trajetória profissional no atendimento à população em vulnerabilidade social, em especial, no ano de 2020, durante a pandemia. Vocês foram uma grande inspiração para esta pesquisa!

Por fim, agradeço à Universidade Estadual de Maringá, que me acolheu e me oportunizou realizar um sonho, o de ser aluna da grande UEM.

*“A gente tem voz, mas ela é meio baixa,
ainda bem que tem gente igual vocês, pra
falar pela gente. Eu acredito que as coisas
podem melhorar. Obrigada, Fia!”*
*Maria Aparecida - usuária do CRAS,
2020.*

A atuação dos Conselhos municipais de assistência social e seus padrões decisórios em torno do tema Vigilância Socioassistencial

RESUMO

Esta pesquisa busca compreender qual espaço a Vigilância Socioassistencial ocupou nos debates e produções decisórias dos Conselhos de Assistência Social de três municípios da região metropolitana do norte do Paraná – Maringá, Sarandi e Paiçandu, nos anos de 2019 e 2020. Com base na bibliografia mobilizada e na pesquisa empírica, demonstrará como a vigilância socioassistencial se estrutura dentro da Política Nacional de Assistência Social, qual a sua importância para o desenvolvimento do controle social e como o tema aparece nos debates e decisões dos respectivos Conselhos. Esta pesquisa pretende contribuir com a agenda de estudos sobre os padrões decisórios dos Conselhos Gestores e entender se houve diferenças entre o ano que antecedeu a pandemia e durante o seu acontecimento, dando ênfase sobre a forma como a vigilância foi tratada pelos atores que deliberam e contribuem para o desenvolvimento desta política social, considerando sua importância diante da emergência do estado de calamidade pública e crise sanitária. O método de pesquisa baseou-se na análise documental das atas e resoluções produzidas pelos conselhos. Como resultados principais, mostramos que os indicadores sociais produzidos pela área de vigilância apresentam-se, de forma tímida, nos debates dos conselhos, especialmente entre os atores que deliberam e participam do processo de planejamento social da política, o que pode ter um impacto significativo na efetivação dos direitos sociais, especialmente na redução das desigualdades, já que as implementações dos programas dependem da consideração dos indicadores socioterritoriais.

Palavras-chave: Conselhos municipais, vigilância socioassistencial, agenda e padrões decisórios.

The performance of municipal social assistance councils and their decision-making standards around the issue of socio-assistance surveillance

ABSTRACT

This research seeks to understand what space Social Assistance Surveillance occupied in the debates and decision-making productions of the Social Assistance Councils of three municipalities in the metropolitan region of northern Paraná - Maringá, Sarandi and Paçandu, in the years 2019 and 2020. Based on the mobilized bibliography and in empirical research, it will demonstrate how social assistance surveillance is structured within the National Social Assistance Policy, what is its importance for the development of social control and how the theme appears in the debates and decisions of the respective Councils. This research intends to contribute to the agenda of studies on the decision-making standards of the Management Councils and to understand if there was a difference between the year that preceded the pandemic and during its event, emphasizing the way in which surveillance was handled by the actors who deliberated and obeyed for the development of this social policy, considering its importance in the face of the emergency state of public calamity and health crisis. The research method was based on documental analysis of the minutes and production produced by the councils. As main results, we show that the social indicators produced by the surveillance area are shy in the debates of the councils, especially among the actors who deliberate and participate in the process of social planning of the policy, which can have a significant impact on the effectiveness of the social rights, especially in the reduction of inequalities, since the implementation of the programs depends on the consideration of socio-territorial indicators.

Keywords: Municipal councils, social assistance surveillance, agenda and decision-making pattern.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Regiões Metropolitanas do Paraná	76
Figura 2 - Municípios da Região Metropolitana De Maringá – RMM	76
Figura 3 - Intersecção de Leituras entre o conjunto A conjunto B e Conjunto C	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Outros sistemas de informações do SUAS.....	31
Quadro 2 - Instrumentos legais de indução federal do setor de assistência social	55
Quadro 3 - Temas das Conferências Nacionais de Assistência Social.....	57
Quadro 4 - Eixos Temáticos da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019	63
Quadro 5 - Eixos temáticos da Conferência Nacional da Assistência Social - CNDAS em 2021	64
Quadro 6 - Tipos de Comissões de cada conselho	85
Quadro 7 - Dimensão teórico conceitual de palavras-chave da Vigilância Socioassistencial..	88
Quadro 8 - Categorias temáticas para a análise das atas e resoluções.....	93
Quadro 9 - Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação de IDH-M de Maringá, Paiçandu e Sarandi – PR.....	78
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios da Região Metropolitana de Maringá – RMM: aspectos populacionais, econômicos e desenvolvimento humano	77
Tabela 2 - Caracterização dos Conselhos por representação.....	85
Tabela 3 - Documentos dos Conselhos Municipais de Assistência Social – 2019	91
Tabela 4 - Documentos dos Conselhos Municipais de Assistência Social – 2020	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADUNB	Associação dos Docentes da Universidade de Brasília
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APMI	Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Sarandi
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Sistema de Cadastro do SUAS
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CEDCA/PR	Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná
CENSE	Centro de Socioeducação e Casas de Semiliberdade
Centro POP	Centro de Atendimento Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIAPS	Centro Integrado de Atendimento Pedagógico e Social
CIB	Comissões Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conferência Nacional da Assistência Social
CNDAS	Conferência Nacional Democrática de Assistência Social
CMAS/Paiçandu-PR	Conselho Municipal de Assistência Social – Paiçandu-PR
CMAS/Sarandi-PR	Conselho Municipal de Assistência Social – Sarandi-PR
COMAS/Maringá-PR	Conselho Municipal de Assistência Social – Maringá-PR
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAM	Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Federal de Serviço Social
FBAS	Fórum Brasileiro de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS
FNUSUAS	Fórum Nacional de Usuários do SUAS
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD – PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD – SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPs	Instituições Participativas
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
MOPS	Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos
NOB–RH SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONCB	Organização Nacional de Cegos do Brasil
ONG’s	Organizações Não Governamentais
OPs	Orçamentos Participativos
OSC’s	Organizações da Sociedade Civil
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
RMA	Registro Mensal de Atendimento
RMM	Região Metropolitana de Maringá
RS	Rio Grande do Sul
SAA	Sistema de Autenticação e Autorização
SAS	Secretaria Municipal de Assistência Social de Sarandi-PR

SAS	Secretaria Municipal de Assistência Social, Políticas sobre Drogas e Pessoa Idosa de Maringá-PR
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDS	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social
SEAS	Serviço Especializado de Abordagem Social
SEMAS-SC	Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Florianópolis
SIFF	Fundo Estadual de Assistência Social
SIGTV	Sistema de Autenticação e Autorização
SISCON	Sistema de Gestão de Convênios
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu-PR
SMAS's	Secretarias Municipais de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TABCAD	Tabulador de Informações do Cadastro Único
TNSS	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
VS	Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 COMPREENDENDO A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL.....	18
1.1 O QUE É VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM ESBOÇO SOBRE AS ORIENTAÇÕES E INSTRUÇÕES NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	18
1.2 A CONSOLIDAÇÃO DOS MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL.....	22
1.3 PRINCIPAIS CONCEITOS QUE ESTRUTURAM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E CLASSIFICAÇÃO DE MICRO E MACROATIVIDADES ...	33
1.4 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM PANORAMA DA AGENDA DE PESQUISA E SUA RELAÇÃO COM CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA	36
2. OS CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	46
2.1. UMA EXPOSIÇÃO SOBRE A AGENDA DE PESQUISA E OS DESAFIOS HISTÓRICOS DE CONSOLIDAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
2.2 CALAMIDADE PÚBLICA, PANDEMIA E CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	66
2.2.1 Os Conselhos gestores como mecanismos essenciais ao contexto de emergência ..	70
3 CAMINHOS METODOLÓGICOS PERCORRIDOS.....	75
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA	75
3.1.1 Contextos sócio-históricos da Região Metropolitana de Maringá – PR (RMM).....	75
3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL -SMAS’S	79
3.2.1 Secretaria Municipal de Assistência Social de Maringá/PR.....	80
3.2.2 Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu/PR.....	81
3.2.3 Secretaria Municipal de Assistência Social de Sarandi/PR	82
3.3 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - RMM	83
3.3.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá - COMAS	83
3.3.2 Conselho Municipal de Assistência Social de Paiçandu – CMAS.....	83
3.3.3 Conselho Municipal de Assistência Social de Sarandi – CMAS	84
3.4 CONCEITOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, TÉCNICAS E CATEGORIAS TEMÁTICAS PARA TRATAMENTO DOS DADOS	87
4. A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES	96

4.1 DEBATES E DECISÕES DOS CONSELHOS GESTORES	96
4.1.1 Debates e Decisões – COMAS/Maringá-PR em 2019 e 2020:.....	96
4.1.2 Debates e Decisões – CMAS/Sarandi-PR em 2019 e 2020:.....	106
4.1.3 Debates e Decisões – CMAS/Paiçandu-PR em 2019 e 2020:.....	114
4.2 O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES	128
4.3 O LUGAR DOS CONCEITOS TEÓRICOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES.....	131
4.3.1 Conceitos: Risco, Vulnerabilidade e Território e sua relação com os Conselhos Gestores da Política de Assistência Social.....	132
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS	139

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, nos propusemos a argumentar sobre a importância dos Conselhos Gestores da Política de Assistência Social se apropriarem dos indicadores produzidos pela área de Vigilância Socioassistencial - VS, para pautarem suas decisões e, com isso, melhor desempenhar as tarefas que lhes cabem no âmbito dessa política. Para desenvolver este propósito, nos apoiamos em uma pergunta central: qual o espaço que a Vigilância Socioassistencial ocupou nos debates desenvolvidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social de três municípios da região metropolitana do Paraná: Maringá, Sarandi e Paiçandu?

Consideramos importante entender como esses Conselhos se comportaram frente às informações produzidas pela área de VS, visto que o seu papel de desenvolver o controle social também está associado à garantia de proteção social de indivíduos em situação de vulnerabilidade. Para a atuação dessas instâncias ser efetiva no planejamento da política pública, é crucial que reconheçam os indicadores sociais, especificamente aqueles que tratam da relação do indivíduo com seu território, sendo esta uma condição indispensável para diminuir as desigualdades sociais e divulgar as ações de controle social de forma ampla.

Delimitamos para a pesquisa o período de 2019 e 2020, que foi muito marcante para toda a humanidade, para compreender como os atores sociais e estatais destes municípios, no âmbito dos conselhos de assistência, trataram a VS no momento que antecedeu a pandemia e durante sua vigência. A intenção foi compreender se a pandemia impactou, de alguma maneira, a forma da VS ser discutida e tratada pelos conselhos. Nos interessou entender como a VS ocupou espaço nos debates dos Conselhos durante este período, pois, na Política de Assistência Social, este é o setor responsável por desenvolver o levantamento de indicadores socioterritoriais por meio de bancos de dados específicos que subsidiam a elaboração de programas e projetos sociais em todas as esferas governamentais. Além disso, é nesta área da política que os atores que estão envolvidos na execução conseguem reunir dados sistematizados sobre o público, para os atendimentos em todos os níveis de complexidade da política.

Diante das ações governamentais implementadas no período de pandemia no âmbito federal, algumas iniciativas não mostraram eficácia em relação à segurança de renda dos brasileiros, o que ultrapassou as questões epistemológicas, causando um aumento progressivo dos índices de desigualdade social. Interessou-nos compreender de que forma os atores que planejaram as políticas públicas, nos municípios, se comportaram diante dos índices produzidos

pela pandemia, bem como usaram os índices e o mapeamento da política para contribuir no processo de elaboração das medidas de contingência.

Nosso principal interesse foi verificar se os atores envolvidos com o espaço participativo da política estiveram atentos às realidades dos territórios, o que contribuiria para que a população mais vulnerável tivesse acesso aos seus direitos durante um período de intensa fragilidade socioeconômica.

A ideia de propor essa análise foi motivada diante dos resultados de alguns estudos realizados e divulgados durante o evento da pandemia. Um deles realizado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, em 2020, que analisou a renda média dos brasileiros na pandemia, revelou que houve uma grande queda na renda do trabalho da população neste período. De acordo com Marcelo Neri (2020), 20,1% foi o tamanho da queda na renda média da população brasileira no segundo trimestre de 2020, em comparação com os três primeiros meses do ano.

Segundo Duque (2020), o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antonio Ivo de Carvalho - CEE, em 2019, demonstrou que o quadro econômico de renda da população brasileira estava em risco antes mesmo da pandemia. A pesquisa comparou os dados do Banco Mundial e identificou que o Brasil possuía 51,7 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza naquela época e que 24,7% do total da população estava com uma renda mensal inferior a R\$400,00.

Diante das necessidades impostas pelo período de isolamento social que causou uma grave crise econômica, houve a necessidade de implantar algumas medidas para mitigar os efeitos da pandemia. Assim, buscando medidas para amortecer os efeitos econômicos, foi criado o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei n.º 13.982 de 2020¹.

A expectativa era que o auxílio permitisse, aos cidadãos, não apenas ter acesso à renda, mas, também, se manter em isolamento social. Mas a própria demora do governo para a operacionalização do benefício expôs a população ao agravamento das situações de pobreza e insegurança alimentar.

As dificuldades em garantir celeridade na implementação de um novo programa social, num contexto em que uma grande parcela da população urgia por fontes alternativas de renda, trouxeram vários desafios para a garantia da proteção social no país. E, estar sob algumas

¹Lei do Auxílio Emergencial que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). (BRASIL, 2023, p. 1).

situações de vulnerabilidades, potencializou, ainda mais, a exposição ao contágio do vírus causador da Covid-19 para esta população.

Diante da diversidade da sociedade brasileira, das disparidades territoriais e das desigualdades existentes, iniciativas, como esse auxílio emergencial, não foram suficientes e não serviram como um instrumento célere e viável, pois este estava frente às vulnerabilidades sociais mais agudas que surgiram naquele período, que, mesmo com o advento do benefício temporário, algumas delas acabaram por permanecer descobertas.

O cenário exigiu que a federação, como um todo e em todos os seus níveis, se envolvesse no enfrentamento à pandemia e na contenção dos seus efeitos para a população. A União, os Estados e os governos municipais tiveram de se mobilizar para garantir proteção a todos. O poder municipal, em particular, dado seu maior conhecimento sobre o seu território, sua população e a rede de instituição disponível via Organizações da Sociedade Civil – OSC's, atuou na proteção social emergencial de forma direta, prestando atendimento de maneira emergencial.

Diante deste cenário, procuramos compreender em que medida o Conselho, sendo uma Instituição Participativa (IP) que é composta por representantes estatais e da sociedade civil, se envolveu na defesa das garantias da proteção social e, em que medida, a VS foi utilizada por essas instâncias para contribuir com este processo de intervenção frente aos crescentes números de desigualdade social.

Para tanto, partimos da premissa de que era necessário elaborar uma explicação sobre o que é VS, qual o seu papel na Política Pública em questão, quais as suas contribuições para os outros setores, a fim de demonstrar como os conselheiros, enquanto atores que decidem e deliberam sobre a política, necessitam ter o conhecimento sobre a temática e, sobretudo, usar as suas informações para promover seus debates e justificar as suas pautas e decisões.

Defendemos que, para atuar na Política de Assistência Social, seja qual for o espaço que esteja ocupando ou a função que esteja exercendo, é necessário ter o conhecimento e a compreensão sobre as origens das situações de vulnerabilidade social. Conforme a PNAS (2004), essa compreensão crítica da realidade deve ser demonstrada nas justificativas para a elaboração de qualquer programa ou projeto no âmbito do desenvolvimento social que, em grande parte, se expressa pelos indicadores sociais

Assim, para responder a pergunta suscitada, esta dissertação conta com quatro seções, além da presente introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, abordaremos como a Vigilância Socioassistencial é definida pelas instruções normativas da política de assistência social e mobilizaremos uma bibliografia recente que tem discutido as experiências de

implementação da VS em municípios do Brasil. Nos desafiamos a trazer o que vem sendo discutido sobre VS, a fim de mostrar como essa temática, ainda, é pouco abordada pelas áreas de estudos sobre a política.

O capítulo mostra como a definição de vulnerabilidade social é tratada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) que usa o termo para se referir às condições de espaço e tempo em que o indivíduo ou um grupo se encontra diante das condições das suas reações de sociabilidade. De acordo com a PNAS (2004), a vulnerabilidade social está ligada às fragilidades de convívio familiar e comunitário, às situações de risco e violência contra os direitos humanos, às condições precárias de habitação, ausência de infraestrutura, insegurança alimentar, ao acesso nulo ou precário aos serviços públicos, às ausências de renda, desemprego ou às condições precárias de trabalho.

No segundo capítulo, apresentamos uma exposição dos estudos sobre as IPs que se intensificaram a partir da década de 1990. O panorama bibliográfico que norteou este capítulo concentrou-se em explicar como a primeira e a segunda geração de estudos sobre IPs foram relevantes para compreender a trajetória dos Conselhos gestores pós redemocratização e como este processo permitiu, à população, um espaço de participação social para representar os direitos sociais. Consideramos importante mostrar, a partir do panorama bibliográfico, como a literatura, desde 1990, retrata os tipos de IPs, a fim de fortalecer a ideia de que há conexão entre os Conselhos e as decisões em períodos de contingência e emergência pública. Especialmente no caso dos Conselhos gestores de políticas públicas, as decisões impactam, diretamente, a oferta de serviços sociais públicos e do terceiro setor.

O terceiro capítulo da pesquisa consiste em detalhar o percurso metodológico realizado, que teve como base a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Nesta fase, nos dedicamos a explicar o porquê escolhemos os três Conselhos Gestores que se aproximam regionalmente, destacando que a escolha partiu dos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M. Em seguida, destacamos como o processo de ocupação regional é um fator de impacto para a região dos municípios e como isso pode explicar ou interferir no desenvolvimento humano da população e desdobrar experiências participativas diferentes de um mesmo tipo de Conselho, ainda que estes estejam regionalmente próximos.

Para seguir com o propósito da pesquisa, tomamos como referência a metodologia utilizada pelas literaturas de Gurza Lavallo, Voigt, Serafim (2016) e Gurza Lavallo, Guicheney, Vello (2020), que utilizaram da pesquisa documental - leitura de atas e resoluções - para construir diagnósticos sobre o desempenho das IPs em relação às suas atividades decisórias. Somado aos passos fornecidos pela bibliografia, apresentaremos, ao leitor, os conceitos pilares

da VS para a Política de Assistência Social, que serviram como condutores para identificar, na leitura das atas, a presença dos debates sobre VS nos conselhos.

Para tratar os dados, utilizamos da técnica de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2004; 2010; 2011) e Análise Documental (CELLARD, 2012). Neste capítulo, ainda, apresentamos o número de atas e resoluções utilizadas para subsidiar as análises da pesquisa. Consideramos, como critério de avaliação das atas, a leitura orientada por seis categorias temáticas capazes de nos ajudar a compreender como o debate sobre VS acontece nos Conselhos. Tais categorias tomaram como referência as informações obtidas na PNAS (2004) e nas Orientações Técnicas em Vigilância Socioassistencial (2009), que destacam o papel da VS e como ela deve ser empregada pelas áreas executoras e de controle social da Política.

Para responder à pergunta proposta pela pesquisa, apresentamos os dados e desenvolvemos nossos argumentos no capítulo quatro. Nele, tivemos, como objetivo, demonstrar de que forma a atuação dos conselhos pode estar atrelada à formação dos seus territórios de abrangência, o impacto dos atores estatais e sua interação com os atores sociais na capacidade de desenvolver o processo de controle social, à medida que se delibera sobre os direitos sociais abarcados pela política.

O objetivo é demonstrar a relevância dos Conselhos para a construção e fortalecimento da VS e como a variação das IPs nas políticas pode ser explicada, também, pela forma como interagem com os mecanismos legais de institucionalização da Política Pública. Visto que a área de assistência social integra um setor que, como apontado por Gurza Lavallo e Barone (2015), sob o efeito da indução federal, se expandiu de forma considerável em relação às outras áreas.

Assim, entender o espaço da Vigilância Socioassistencial na produção decisória dos Conselhos e visualizar em que medida os mecanismos legais de indução federal contribuem para que os Conselhos incorporem a temática em suas decisões, visto que ela está prevista na LOAS e que esta lei trata das diretrizes de atuação dos Conselhos Gestores nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Por fim, nos propomos a relatar as considerações da pesquisa. Nela, apresentamos um parecer final sobre a análise documental das atas e resoluções produzidas pelos Conselhos gestores, demonstrando que a pergunta inicial - qual o espaço ocupado pela VS no debate dos conselhos - nos conduz para entender as competências exercidas pelos Conselhos, especialmente, os da área da política de assistência social.

1 COMPREENDENDO A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Neste capítulo, apresentaremos o conceito central de VS, de acordo com os documentos normativos, enfatizando a sua função na gestão da Política de Assistência Social, bem como a sua relevância nos diversos espaços de decisão para a política pública e para a produção desta pesquisa.

Na última parte deste capítulo, também apresentaremos um diálogo com a bibliografia, para compreendermos como a VS é implementada nos municípios e qual tem sido o papel dos Conselhos Gestores nesse processo.

1.1 O QUE É VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM ESBOÇO SOBRE AS ORIENTAÇÕES E INSTRUÇÕES NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), a Vigilância Socioassistencial planeja garantir a segurança e a proteção social por meio da sistematização de informações sobre os principais fatores que inserem indivíduos e famílias em contexto de vulnerabilidade social, pobreza e extrema pobreza.

A VS é uma responsabilidade da Política de Assistência Social, que contribui como um instrumento de planejamento para ações em dois níveis de complexidade: Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE.

O nível de PSB se destaca por seu caráter proativo, que visa executar atividades para a prevenção das situações que fragilizam os direitos humanos sociais básicos, a segurança de renda e o convívio familiar e comunitário.

A PSE direciona a sua atenção para as situações de direitos já violados que causaram algum tipo de desproteção social, como situações de violência nas suas diversas expressões: familiares ou comunitárias e que impactam no nulo ou precário acesso à alimentação, habitação ou ausência de outras seguranças que inserem indivíduos ou grupos em situação de risco.

Como instrumento de planejamento para ações de PSB e PSE, a VS constrói indicadores que se desdobram em técnicas para ancorar a organização da Política e estabelecer os padrões dos serviços e das demandas que expressam a questão social. O desenvolvimento das atividades em VS consiste na identificação, planejamento e monitoramento ao fomento de programas e serviços na área de desenvolvimento humano, social e econômico.

A Vigilância Socioassistencial [...] “produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias / pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos)”. (PNAS, 2004, p. 94).

A implementação de serviços de proteção social constituídas a partir dos indicadores sociais traz, à área, a posição de política pública, diferentemente, por exemplo, de ações filantrópicas que não dependem de indicadores para sua realização.

As atividades filantrópicas são realizadas a partir de uma perspectiva de contribuição e ajuda que não requisitam, das instituições, um conhecimento técnico especializado. Tal como definida na normativa,

A vigilância socioassistencial é uma atividade técnico-política, isto é, tem um conteúdo político – e por essa razão os profissionais precisam ter habilidades para lidar com esses aspectos políticos, precisam ter conhecimento sobre a política de assistência social – e, ao mesmo tempo, é uma atividade técnica que demanda habilidades específicas. Existem diversas formações que podem auxiliar o trabalho técnico da vigilância, entre os quais estão a estatística, economia, geografia e tecnologia da informação. Ressalta-se por outro lado, a importância da coexistência de formações como serviço social, psicologia de dentro da vigilância socioassistencial, para facilitar o diálogo com técnicos e a discussão da política de assistência social. (BRASIL, 2016, p. 32).

Uma equipe direcionada para o desenvolvimento das atividades em vigilância deve dispor de um perfil investigativo, integrar espaços de debates e decisões nas diversas áreas de política, ter compromisso com a redução das desigualdades sociais e deve se apoiar na análise crítica e estratégica para direcionar intervenções sobre as informações obtidas.

A Resolução CNAS n.º 17, de 20 de junho de 2011², estabelece e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais à gestão do SUAS. O mais adequado à execução da VS é dispor de uma equipe multidisciplinar com a integração das áreas de: geografia, sociologia, estatística, serviço social e psicologia. Para estruturar um setor de VS, é necessário dispor de um quadro de recursos humanos que compreenda sobre prevenção e controle de situações de risco.

²Resolução CNAS N.º 17 de 20 de junho de 2011: Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. (CNAS, 2020).

A VS requer uma infraestrutura de tecnologia de dados, *softwares* e profissionais especializados, atores estatais e sociais que tenham uma visão ampla e comprometida com os processos de trabalho em vigilância social, para compreender a prevenção, controle das situações e diminuir as desigualdades sociais.

O desenvolvimento da VS é composto por um conjunto de fatores: [...] consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. (PNAS, 2004, p. 94). A PNAS (2004) mostra que a VS tem um papel fundamental na coleta de dados sobre as questões sociais que merecem destaque na agenda governamental:

A vigilância socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. (PNAS, 2004, p. 94).

A VS está fundamentada em dois pilares PNAS (2004): i) são as atividades de planejamento para as ações desenvolvidas pelas unidades de serviço da política de assistência social; e ii) são responsáveis pela produção e sistematização de dados de territorialidades.

A primeira foca nos padrões de financiamento, localização, qualidades das ofertas e condições de acesso, distribuição espacial, com atenção especial aos serviços de alta complexidade como instituições de acolhimento para os diversos segmentos etários. O segundo método operacional da VS é a organização de dados, ou seja, o desenvolvimento de ações para a coleta de dados sobre as demandas de proteção socioassistencial da população.

O processo de trabalho em VS resulta na elaboração do diagnóstico socioterritorial, o qual é um documento técnico multidisciplinar que retrata a diversidade comunitária sob a perspectiva da garantia do acesso às provisões de serviços de qualidade, de acordo com as demandas dos diferentes públicos e territórios.

Dessa forma, há um aporte fundamental do diagnóstico socioterritorial que é revelar as particularidades de populações, comunidades e territórios. Desta feita, tem-se a importância da VS para o SUAS:

Vigilância Socioassistencial consiste em uma área fundamental e estratégica para a Gestão do SUAS, uma vez que apresenta ações qualitativas para o fortalecimento da política pública de assistência social, de modo a romper com a lógica de redução do Estado e promover a corresponsabilização da sua

execução através da gestão compartilhada entre a União, os estados e os municípios. Nessa perspectiva, ratifica-se a efetividade da Vigilância Socioassistencial como uma área estratégica que dissemina a produção de instrumentais, informações e estratégias, a fim de apoiar e o aprimorar as proteções sociais do SUAS. (CORRÊA, 2019, p. 63).

A NOB-SUAS (2012) estabelece que a VS deve ser organizada e implementada nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Dessa forma, para ser possível implementá-la, é necessário que as três esferas desenvolvam a capacidade de organizar dados e produzir indicadores de forma sistemática e contínua, considerando as competências de execução de cada esfera de governo.

O mapeamento dos diversos graus de vulnerabilidades presentes nas cidades, estados e no país são indispensáveis fontes para o planejamento, ações e métodos que tornem real a contribuição desta área para efetivação da proteção social. Em relação às corresponsabilidades na implementação da VS,

Cabe a União à proposição de parâmetros e indicadores nacionais para o monitoramento e avaliação, bem como constituição de diretrizes para o registro das informações no âmbito do SUAS. (BRASIL, 2016, p. 32).

Cabe aos Estados “desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado” (BRASIL, 2012, p. 43 *apud* BRASIL, 2016).

Cabe aos municípios e distrito federal as atribuições de execução conforme a prestação unânime e padronizada dos Serviços de proteção social, em função dos parâmetros de normativas nacionais. (BRASIL, 2016, p. 32).

Os esforços desenvolvidos por cada esfera de governo são um parâmetro para identificar se a agenda governamental está disposta a identificar os dados das desigualdades sociais.

Na elaboração dos relatórios técnicos, que formam os diagnósticos socioterritoriais na área de VS, há apropriação dos conhecimentos adquiridos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, ou seja, pelos trabalhadores do SUAS. A importância desses atores é indispensável, segundo a PNAS (2004), para transformar as vozes dos usuários em indicadores para intervenções do governo.

O diagnóstico socioterritorial e a padronização de serviços estão constituídos no escopo da VS e abarcam outros objetivos que ultrapassam o processo de construção de indicadores e diretrizes para estabelecer metas dos planos. Esses diagnósticos, também, podem contribuir junto à gestão como geradores de processos e produção coletivos de conhecimento sobre as particularidades das comunidades de abrangência das unidades de atendimento, como, por

exemplo, o CRAS, SCFV, CREAS, Centro POP³ e outros Serviços que desenvolvam alguma atividade com foco nas expressões da questão social.

Além disso, envolver as demais equipes da gestão na produção do diagnóstico, além dos técnicos responsáveis pela produção de informações, ou da Vigilância Socioassistencial, quebra a lógica de que o monitoramento e a avaliação são práticas impositivas que formalizam apenas uma burocracia institucional de fiscalização de processos de trabalho.

1.2 A CONSOLIDAÇÃO DOS MARCOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO BRASIL

Dado que apresentamos um panorama de introdução sobre o que é VS, quais são os atores que devem estar envolvidos para sua efetivação e os conceitos-teóricos que sustentam a sua estruturação, consideramos relevante reportar à pesquisa a reserva de um espaço para a discussão sobre os marcos normativos que, ao longo dos anos, estruturaram o Serviço.

Também analisaremos, nesta seção, como a VS se estrutura, qual o cenário sociopolítico que a criou e quais são os instrumentos fornecidos pelo Governo Federal para o gerenciamento dos Serviços que englobam as fontes de dados em VS do SUAS. Assim, apresentaremos os documentos que normatizam a VS na Política de Assistência Social, como os marcos normativos se institucionalizaram como mecanismos de indução federal e como este movimento foi importante para o fortalecimento dos Conselhos gestores da área.

Em cumprimento às diretrizes da Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993) foi o primeiro e mais importante marco regulatório na construção da Política como um dever do Estado. Contudo, o contexto de emergência da LOAS, após a constituição cidadã, esteve condicionado à política econômica, mais especificamente aos ajustes fiscais implementados pelo governo neoliberal de Itamar Franco de 1993 a 1994.

Como aponta Ianoni (2009), a ideia de implementar uma política social universal e redistributiva nesse contexto foi minada por medidas econômicas que buscavam, constantemente, controlar os gastos públicos através de ajustes fiscais e privatizações de estatais, sobretudo a partir do Plano Real.

³CRAS, SCFV, CREAS, Centro POP são um dos equipamentos de execução dos Serviços de Proteção Social Básica e Especial da Política de Assistência Social. O Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, são serviços executados no nível de Proteção Social Básica - PSB e o CREAS e o Centro POP são alguns dos serviços da alocados na Proteção Social Especial - PSE.

Quanto aos avanços que seriam implementados pela constituinte, a disputa política mostrou um cenário bastante conturbado, composto, basicamente, por dois grupos distintos que defendiam medidas contrárias ao crescimento econômico e social do país. Durante esse período, a administração política traçava planos econômicos que divergiam das conquistas contidas na Carta Magna.

O reformismo idealizado pela nova CF, a partir da liderança dos setores progressistas, enfrentou movimentos contrários liderados pelos setores conservadores (IANONI, 2009).

É relevante salientar que o Plano Real foi bem-sucedido para o combate à inflação, mas, não, para a diminuição das desigualdades. Afinal, a sua principal função era exercer um plano de ação puramente econômico, ou estabelecer [...] uma repactuação sociopolítica liberal do poder de Estado (IANONI, 2009).

Além disso, em relação ao progresso das políticas sociais neste período de intensificação do neoliberalismo brasileiro, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) salientam que a década de 1990 teve um grande movimento no campo do ativismo social para o desenvolvimento de práticas e ações pautadas pela solidariedade. Esse movimento persistia pelo incentivo de ações sociais promovidas por instituições do terceiro setor ou por grupos para atender e intervir sobre as expressões da questão social.

Todo esse movimento reforçou a política neoliberal de desresponsabilização do Estado frente à questão social, e a participação social incentivada não se justificava pela ampliação do espaço político do debate, mas, sim, como uma substituição da ação direta dos atores políticos pela atuação de atores sociais orientados pela filantropia e pela ajuda em executar ações, não como um dever do Estado e direito da população ou, muito menos, como uma pauta na agenda de discussões e de controle social. Conforme Silva, Jaccoud e Beghin,

Durante a década de 1990 fortaleceu-se no Brasil uma leitura e uma prática da participação social associadas menos à questão da democratização do processo de deliberação das políticas sociais e mais à problemática da gestão e da descentralização das ações. Em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais – seja em seus aspectos gerenciais, seja no que se refere ao seu uso político –, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”, identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados. (2005, p. 381).

Logo, o surgimento da LOAS ficou restrito à economia, mas é uma grande conquista para a história das políticas públicas e, sobretudo, para os atores sociais que influenciaram a execução da Lei e o fortalecimento do Estado.

Na década de 1990, intensificaram-se as arenas participativas que debatiam acerca da execução da Política, que, conforme Almeida, Martelli e Coelho (2021), tiveram um papel reformador na assistência social:

ao longo da década de 1990 e 2000 as Instituições Participativas - IPs desempenharam um papel reformador na política de assistência social, cujo impulso partia do nível nacional para os subnacionais, no atual contexto de mudanças na condução da política pelo governo federal, conselhos e conferências podem assumir papel estratégico para atores da comunidade pró SUAS na construção de mobilizações multiníveis. (2021, p. 8).

Sendo assim, considerando o período político e econômico embrionário no qual a lei esteve submetida, é relevante salientar o papel crucial da participação social para a construção da VS, pois, até 2003, a LOAS era o documento que guiava a execução da Política, juntamente com as instâncias participativas de controle social. Nos anos 1990, os conselhos municipais de assistência social expandiram-se, consideravelmente, pelo território nacional, como consequência da indução federal.

Mas foi a partir de 2003, com a entrada do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores - PT, que a institucionalização da Política passa a estar sobre o controle mais direto dos atores que, antes, atuavam nos movimentos sociais e, depois, passam a integrar e direcionar os ministérios do governo.

Um movimento indispensável para este período foi a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, com o tema geral: "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos". Esse evento marcou a história da política, o fortalecimento de espaços participativos, movimentos que, somada a representatividade da sociedade civil nas pastas do governo federal, permitiram o nascimento da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), que chancela, também, o desenvolvimento da VS. Este documento teve seu marco legal na Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004, proposta apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS em 23 de junho de 2004, visando regular e direcionar a Política de Assistência Social em nosso país.

O documento estabeleceu as diretrizes e a caracterização das atividades da VS e de todos os outros Serviços da Política. Dentre as diversas citações que a PNAS usa para demonstrar o que é VS, destacamos a que mostra como devemos organizá-la:

Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção sociais e defesa social e institucional [...] vigilância social: refere-se a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre famílias/pessoas e diferentes ciclos de vida (crianças e adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com a redução da capacidade social, com deficiência, em situação de abandono; crianças e adolescentes vítimas de exploração, de violência e de ameaças, vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal [...] (BRASIL, 2004, p. 47).

É relevante para esta pesquisa contextualizar os marcos regulatórios e o contexto histórico que contornam a institucionalização da Política em torno da VS, pois eles mostram as conquistas e os períodos em que a política teve maior convergência de debates e a mobilização de diversos atores sociais e governamentais.

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (BRASIL, 2004, p. 11).

Estas condições institucionais que reuniram os anos de construção da Política demonstram os avanços conquistados pela sociedade brasileira e destacam o reconhecimento pelo Estado dos direitos de crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, dentre outros:

Tal conquista, em tão breve tempo, leva a uma rápida constatação: a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes e ainda, confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais. Este é o compromisso do MDS, que integra três frentes de atuação na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à assistência social, compromisso também do CNAS. (BRASIL, 2004, p. 11).

Os documentos normativos, como a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, representam a luta da sociedade brasileira em relação à responsabilidade política, uma vez que deixam claras as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado.

A relevância de resgatar a trajetória em torno da elaboração destes documentos é demonstrar o papel crucial da comunidade de atores neste processo, que, além de ampliar a democracia brasileira, teve um impacto na produção de documentos normativos que destacaram o lugar ocupado pelas IPs para o fortalecimento do SUAS.

A Lei Federal n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, alterou a LOAS, incluindo a implementação da Gestão do Trabalho e da educação permanente na assistência social. Isso permitiu que a VS tivesse uma nova área de atuação como um instrumento indispensável para a gestão da Política:

Art. 6º A gestão das ações de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social, com os seguintes objetivos:

I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção não contributiva;

II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;

III – estabelecer as responsabilidades regionais e municipais;

IV – definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V – implementar a gestão do trabalho e adequação permanente na assistência social;

VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;

VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2011).

A Lei apontou que a VS passa a ser uma área específica do SUAS, isto é, que esta área não deve ser executada fora deste Sistema, deve ter espaço no orçamento da Política e deve ser garantida a sua aplicabilidade considerando as características regionais, ou seja, o contexto territorial dos municípios. Além disso, é importante considerar que um conjunto de medidas deve ser centralizado nas provisões socioassistenciais como mecanismos para atingir o maior número de regiões do país, com a finalidade de contribuir para a diminuição de vulnerabilidades sociais que ocorrem pelo precário, ou nulo, acesso a outros equipamentos intersetoriais de políticas públicas.

Outro documento normativo que reafirmou a defesa de direitos pela VS foi a Norma Operacional Básica - NOB-SUAS (2005) que foi aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de

15 de julho de 2005, que, mais tarde, foi revogada pela Resolução CNAS N.º 33, de 12 de dezembro de 2012⁴, e aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB-SUAS (2012):

A NOB-SUAS representou um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, imprimindo um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas. (BRASIL, 2012, p. 13).

Este documento reforçou o compromisso do Estado brasileiro em relação ao repasse financeiro para execução da Política de Assistência Social, com base nas especificidades de cada Serviço. A contribuição da NOB-SUAS (2012) para a VS foi fundamental, ao apresentar a obrigatoriedade de se considerar os índices territorializados para a intervenção e planejamento de todos os Serviços da política, logo, o fomento à VS também seria imprescindível para efetivar o planejamento social.

A NOB-SUAS (2012) “instituiu a transferência regular e automática fundo a fundo, do Fundo Nacional para os Fundos Municipais, do Distrito Federal e Estaduais de Assistência Social e simplificou os instrumentos de repasse”. (BRASIL, 2012, p. 13).

A análise das normativas da política nos permite apreender o progressivo caminho de implementação da VS. A NOB-SUAS (2012) também colocou uma lupa sobre essa área da Política, ao requisitar o perfil dos territórios como condição para o repasse de recursos financeiros e estipular um piso de repasse da Política entre as esferas de governo, delimitando as competências específicas do governo federal, dos estados, municípios e distrito federal.

A NOB-SUAS (2012) costurou os detalhes da política no que tange às responsabilidades comuns entre os diferentes níveis de governo em relação à implementação de ações de VS, e aponta as atribuições do Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

Art. 91. Constituem responsabilidades comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios acerca da área de Vigilância Socioassistencial:

⁴A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS 2012 disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, traz lógica de financiamento da assistência social, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal, de 1988, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. (BRASIL, 2012, p. 13).

I - Elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos socioterritoriais que devem ser compatíveis com os limites territoriais dos respectivos entes federados e devem conter as informações espaciais referentes:

- a) às vulnerabilidades e aos riscos dos territórios e da consequente demanda por serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial e de benefícios;
- b) ao tipo, ao volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população.

II - Contribuir com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros.

III - utilizar a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios, para traçar o perfil de populações vulneráveis e estimar a demanda potencial dos serviços de Proteção Social Básica e Especial e sua distribuição no território; [...]

VIII - coordenar e acompanhar a alimentação dos sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, mantendo diálogo permanente com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são diretamente responsáveis pela provisão dos dados necessários à alimentação dos sistemas específicos ao seu âmbito de atuação;

IX - realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;

X - responsabilizar-se pela gestão e alimentação de outros sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados, quando estes não forem específicos de um programa, serviço ou benefício;

XI - analisar periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS, utilizando-os como base para a produção de estudos e indicadores;

XII - coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas. (BRASIL, 2012, p. 41, grifos nossos).

As atribuições elencadas na NOB-SUAS (2012) permitem destacar a importância dos diagnósticos como mecanismos para contemplar e aprimorar a relação entre atendimentos, demandas e compreender a importância da distribuição da rede de serviços para incorporar a participação de diversos atores. Em relação às atribuições do Governo Federal, a NOB-SUAS (2012) trata da seguinte forma:

Art. 92. Constituem responsabilidades específicas da União acerca da área da Vigilância Socioassistencial:

I - apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos estados, DF e municípios;

II - organizar, normatizar e gerir nacionalmente, no âmbito da Política de Assistência Social, **o sistema de notificações para eventos de violência e violação de direitos**, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e ao seu funcionamento;

III - planejar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas;

IV - propor parâmetros nacionais para os registros de informações no âmbito do SUAS;

V - propor indicadores nacionais para o monitoramento no âmbito do SUAS. (BRASIL, 2012, p. 42, grifos nossos).

Outro aspecto que merece atenção é a criação de instrumentos que compilam dados da política, como, por exemplo: o Cadastro Único - CADÚNICO, o Cadastro do SUAS - CADSUAS, o Censo SUAS, enquanto ferramentas para construção de mapas da vulnerabilidade social nos territórios. Estes instrumentos oferecem bases para ilustrar onde estão os públicos da política e como se distribuem nos territórios.

O Cadastro Único - CADÚNICO é um sistema de cadastramento de indivíduos e famílias em vulnerabilidade social para a inserção em diversos Programas Sociais do Governo Federal, que também é utilizado pelos Estados e Municípios para o desenvolvimento de programas regionais. Esse sistema foi implantado pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001⁵, que, em 2003, unificou-se ao Programa Bolsa Família - PBF⁶. Atualmente, ainda é utilizado como um Sistema que fornece indicadores sobre o público dos municípios e também sobre os territórios de abrangência, caracterizando os perfis das famílias, os domicílios e o acesso aos serviços públicos. O Cadastro Único, para Programas Sociais⁷ do Governo, é uma ferramenta que possibilita a gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todos os entes federados têm obrigações e responsabilidades específicas, que devem ser cumpridas articuladamente.

O Sistema do CADÚNICO desenvolveu-se como um excelente instrumento para à VS, ao permitir atrelar a compilação dos perfis das famílias ao subsidiar o acesso ao atendimento socioassistencial. Ele inaugurou acessos importantes para efetivação da VS com outros sistemas

⁵ Decreto N.º 3.877, de 24 de julho de 2001: Instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV (BRASIL, 2001).

⁶ Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que sejam estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004).

⁷ BRASIL, **Decreto Nº 11.016 de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15>. Acesso em: 02 set., 2022>.

como o Consulta, Seleção e Extração de Informações do CADÚNICO - CECAD⁸ e Tabulador de Informações do Cadastro Único - TABCAD⁹.

O Sistema de Cadastro do SUAS - CADSUAS foi criado para centralizar e promover uma interface única de acesso com foco no aspecto organizacional e corporativo da Política. Este sistema foi criado para reunir os dados dos trabalhadores da Política “[...] comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos de assistência social, rede socioassistencial e, as informações dos trabalhadores do SUAS em todo o território nacional. (BRASIL, 2017, p. 3).

O Censo SUAS também compõe este rol de sistemas e imprime uma grande contribuição à Política no que tange à VS. Ele foi instituído pelo Decreto n.º 7.334, de 19 de outubro de 2010, e é um dos principais instrumentos de avaliação e monitoramento de todos os Serviços e benefícios do SUAS. A realização do Censo Suas é feita, anualmente, por meio de questionários respondidos por um aplicativo eletrônico: nele, há a inserção de informações relativas aos atendimentos anuais realizados pelos equipamentos, a infraestrutura, dentre tantas outras informações que ilustram a capacidade de atendimento e qualidade dos Serviços ofertados. Os Conselhos Municipais de Assistência Social também utilizam o Censo Suas para informar as atividades anuais realizadas, infraestrutura e outras questões alusivas à composição e atuação do Conselho.

O Registro Mensal de Atendimento - RMA, por fim, é um dos sistemas que merece destaque por reunir os dados mensais de atendimentos dos Equipamentos da Política. Este *software* torna possível acompanhar os atendimentos, encaminhamentos e atividades socioeducativas comunitárias no âmbito dos serviços de proteção social básica PAIF¹⁰ e proteção social especial PAEFI¹¹.

⁸ O CECAD é uma ferramenta que permite realizar, de maneira precisa e rápida, consultas, tabulações e extrações de dados do Cadastro Único. É um Sistema direcionado para identificar as vulnerabilidades em bairros, municípios ou estados, para conhecer a realidade socioeconômica das famílias. Ele é primordial para o planejamento e a execução de ações de vigilância socioassistencial e disponibiliza acesso a qualquer cidadão (BRASIL, 2016, p. 77).

⁹ O TABCAD possui as mesmas funcionalidades do CECAD, porém disponibiliza algumas informações relacionada às demandas potenciais dos equipamentos da PSB e PSE aos gestores da assistência social (BRASIL, 2016, p. 77).

¹⁰ Serviço de Proteção Integral a Família - PAIF: É o serviço executado pelo CRAS que visa “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Ou seja, atua de forma preventiva, protetiva e proativa, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a situações emergenciais, centradas, exclusivamente, nas situações de risco social (BRASIL, 2012).

¹¹ Serviço de Proteção Especializado a Família e Indivíduos – PAEFI. De acordo com o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento

Como listado para as atividades que são alusivas à VS, há uma grande variedade de fontes e instrumentos de informação, alguns deles são usados para apontar os indicadores do país, enquanto, outros, se concentram nas particularidades de cada território no âmbito dos municípios.

Quadro 1 - Outros sistemas de informações do SUAS

Sistemas de Informação: Instrumentos e fontes de informação para a Vigilância Socioassistencial	DESCRIÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	LINK DE ACESSO
Rede SUAS	Responsável pelo gerenciamento de convênios do Sistema de Gestão de Convênios (SISCON)	2005	https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/sistemas.html
Prontuário SUAS	Formulário em papel que deve ser preenchido para cada família que se insere em acompanhamento	2010	
Suas web	Ferramenta criada para agilizar a transferência regular de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social	2005	
Relatório de Informações Sociais	Sistema que fornece informações por municípios como base para Gestão do SUAS	2005	
Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade, ou Identificação de Localidade e Famílias em Situação de Vulnerabilidade	Aplicativo que permite a elaboração de mapas de vulnerabilidade e risco social	2011	
Mapa de Oportunidade e de Serviços Públicos – MOPS	Reúne um conjunto de informações sobre inclusão produtiva e da disponibilidade de serviços e programas públicos em municípios e estados do Brasil.	2011	

Fonte: Curso de atualização em vigilância socioassistencial do SUAS (2016). Elaboração Própria.

Os dados apresentados nesta seção do capítulo mostram as atribuições específicas de cada ente federado e enfatizam a importância de haver conexão entre sistemas e as gestões descentralizadas para a execução da vigilância. Esta seção teve como objetivo destacar os fluxos

a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos executados pelo CREAS (BRASIL, 2009).

e processos de gestão pertinentes ao registro de informações que estruturam todo o desenvolvimento da Política.

A implementação efetiva da VS é possível quando a gestão, o planejamento e a execução dos Serviços são orientados por uma perspectiva de produção e uso de dados objetivos sobre a realidade social, em que os Serviços passam a captar dados processados pela área de vigilância.

Dessa forma, a padronização dos Serviços, um dos objetivos da VS, incentivou o desenvolvimento de diagnósticos que direcionaram a elaboração de uma série de documentos de orientações sobre o padrão dos Serviços do SUAS, a fim de estruturar a Política em todos os territórios brasileiros, conforme a equidade de informações e área de VS, fornecendo todo o apoio necessário para elaborar os cadernos de orientações técnicas para cada modalidade de serviços.

A partir deste contexto de incentivo aos bancos de dados, surgiram as diretrizes técnicas dos Serviços e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), através da Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, que estabeleceu a divisão das atividades em níveis de complexidade: Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Este documento representou, para o SUAS, um dos grandes resultados da participação de atores sociais e estatais na política, sendo a matriz padronizadora para os serviços socioassistenciais, que classificou os Serviços com: nome, público-alvo, objetivos, provisões, condições e formas de acesso, período de funcionamento, abrangência territorial, impacto social esperado e regulamentações.

As normas que foram sendo criadas em torno da estruturação desta Política representam os mecanismos de indução federal e mostram como os atores envolvidos influenciaram positivamente na consolidação do SUAS. A história da Política foi construída com base nos indicadores de VS, que, ao longo dos anos, foram se transformando em resoluções e documentos legais.

Logo, os atores e interlocutores, sejam estatais ou não, têm o dever de compreender o que se trata a VS, pois não há como desconsiderá-la no planejamento de qualquer Serviço com a finalidade de oferecer proteção social e impactar na diminuição dos índices de desigualdades sociais.

É importante salientar os progressos e os frutos do amadurecimento do SUAS que foram se contemplando entre os anos de 2003 e 2016, quando esteve sob o Governo do Partido dos Trabalhadores – PT, na presidência república. Isso é importante considerando todo o marco normativo construído durante este período, bem como toda a mobilização para a efetivação e

criação de um sólido banco de dados que permitiu qualificar tecnicamente as tomadas de decisões da Política.

A conclusão dessa seção aponta que o ponto culminante de todo o processo de fortalecimento da VS ocorreu em 2004, quando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS foram criados. Nesse processo, o Estado contribuiu para o desenvolvimento de uma governança plural, com representação política marcada pela mobilização de vários atores, o que ficou evidenciado pelas resoluções normativas mobilizadas ao longo dos anos na trajetória de consolidação da Política.

1.3 PRINCIPAIS CONCEITOS QUE ESTRUTURAM A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E CLASSIFICAÇÃO DE MICRO E MACROATIVIDADES

Os conceitos apresentados nesta seção justificam a relevância de que todos os atores envolvidos com a Política compreendam a VS como um elemento indispensável para efetivar direitos sociais e favorecer a análise mais adequada das relações entre necessidade, demanda e oferta da Política de Assistência Social.

Os conceitos e categorias que buscam instituir uma abordagem para a VS estão apresentados pela LOAS (1993) nos artigos do 1º ao 6º, dos quais são considerados categorias que “[...] a vigilância evoca a apropriação e utilização de conceitos-chave: risco, vulnerabilidade e território.” (BRASIL, 2016, p. 19).

O conceito de "risco" no âmbito da política está inserido no campo das palavras-chave para compreender a VS, sendo um elemento indispensável para pensar as ações em todas as áreas de serviço. Ele orienta o diálogo sobre prevenção e intervenção, requer identificação, conhecimento e clareza para o entendimento de novas ações.

Aos agentes envolvidos com a política, deve ser considerado como a probabilidade de um evento acontecer, o que, conseqüentemente, requer a capacidade da Política de intervir de forma padronizada e tecnicamente qualificada sobre uma determinada situação.

Essa perspectiva de ação requer que a Política se mostre como sentinela sobre as expressões da questão social, de modo a prevenir sua ocorrência e a intervir de forma correta. A ocorrência de riscos e os eventos são mais relevantes em situações de fragilização ou rompimento de vínculos familiares e comunitários, que surgem de violência, acesso inseguro a renda, alimentação e habitação e, sobretudo, a violação de direitos causadas por condições de classe social, cor, gênero ou raça.

A palavra-chave “vulnerabilidade” está presente neste campo teórico-conceitual da VS. O grande desafio da Política é identificar qual tipo de vulnerabilidade requer sua intervenção, sistematização e monitoramento, tendo em vista que o seu enfrentamento ou superação, às vezes, dependem de ações específicas da Política de Assistência Social, e, às vezes, também, requer um conjunto intersectorial de ações, ou seja, um plano de ações integrados de diversas políticas públicas.

Para a PNAS (2004), o conceito vulnerabilidade social deve ser considerável e cabível de sua intervenção quando se revela à exclusão social dos sujeitos e causam processos discriminatórios e segregacionistas. A vulnerabilidade no âmbito desta Política não deve ser reduzida à concepção de pobreza, mas como uma conjunção de fatores que colocam indivíduos em situações de fragilidade ou que ficam expostos a situações de risco, perigo ou de discrepância em relação a qualidade de vida, seja ela familiar ou comunitária.

Este conceito permeia a VS, como apontado pela PNAS (2004) e é um guia para instrumentalizar a classificação de tipos de vulnerabilidades. Isso determina quantitativamente como serão realizadas as intervenções e quais impactos se esperam dos resultados das intervenções. O conceito de vulnerabilidade social delimita as responsabilidades e ofertas de cada área da política social, seja na PSB ou PSE. O conceito de território tomado como um conceito estruturante da política é “[...] encarado como objeto de intervenção e atuação da política de assistência social, para além das ações desenvolvidas com as famílias e indivíduos.” (BRASIL, 2016, p. 23).

Assim, os contextos mais amplos de vulnerabilidades dialogarão de forma específica com cada área da política, mas, especificamente, requisitarão uma multidimensionalidade de intervenções, isto é, a compreensão de cada fator resultante na vulnerabilidade e destes fatores, quais deles requer a intervenção da política.

[...] a atuação significa no plano coletivo, que passa, por um lado, pelo compromisso do poder público com a estruturação da oferta de serviços socioassistenciais compatíveis com as necessidades do território e, por outro, pelo estabelecimento de vínculos reais entre as equipes de referência dos serviços e os territórios, de forma a desenvolver intervenções que possibilitem promover na população a “coletivização” da reflexão sobre os problemas, assim como a construção de estratégias igualmente coletivas para o enfrentamento ou a superação deles. (BRASIL, 2016, p. 23).

Assim, a palavra “território” pode ser compreendida como o objeto de intervenção da VS, pois, sem pensar em território, não há como pensar a materialidade da VS, visto que é sobre ele que se opera a elaboração de diagnósticos como instrumentos capazes de prover o amplo

reconhecimento das realidades locais e que torna possível o desenho, a elaboração e a própria avaliação da Política sobre os indicadores extraídos.

Os diagnósticos socioterritoriais são uma proposição que demonstra a necessidade deste tipo de instrumento para eficiência da Política. Eles destacam a importância da mobilização de atores e instituições sobre as demandas locais, assim como delimitam o estabelecimento na construção de estratégias igualmente coletivas. A dimensão teórica de conceituação de categorias que orientam e dão subsídio para implantação da VS aponta para a adequação das necessidades da população e da provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais com base na realidade do território. O conceito foi sendo abarcado pela Política para traçar as melhores ações e estratégias por meio de seus serviços e benefícios.

As escolhas conceituais oferecidas pelas normativas para compreender a dimensão da VS ocuparam espaço nesta etapa da pesquisa, pois elas demonstram quais os objetivos postos a esta área da política. Conceituar o problema social é o primeiro passo para compreender suas raízes e mensurá-las e permite pensar os conteúdos que incidiram sobre as decisões de intervenção. É muito importante que as decisões, em torno da política, sejam orientadas a partir da compreensão de onde e quando emergiram os indicadores sociais. Além disso, a escolha de um conceito determina o entendimento que se têm sobre um determinado fenômeno e possibilita a adequada formulação e execução de intervenções.

Os conceitos também são capazes de direcionar quais são as responsabilidades de cada ator envolvido com a política. Definir estrategicamente e mapear as ações com base nos conceitos permite uma janela de oportunidades onde diversos atores podem se localizar e intervir, sobretudo, pelo prisma de que a identificação, o monitoramento e avaliação são ações técnicas-políticas para os trabalhadores do SUAS e para os Conselheiros federais, estaduais e municipais, com o dever e o compromisso de ampliar, consolidar e defender a cidadania e os direitos humanos sociais.

A análise da seção anterior demonstra que as formulações desses conceitos foram elaboradas a partir da realidade e da participação da sociedade civil, principalmente, no CNAS e nas conferências, na elaboração dos documentos normativos que foram sendo criados ao longo do tempo. E que, portanto, estes conceitos estabelecem forte relação com a participação e efetivação de uma governança democrática que considera conceitos-chave para direcionar uma área de política pública.

1.4 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UM PANORAMA DA AGENDA DE PESQUISA E SUA RELAÇÃO COM CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA

Esta seção demonstrará como a VS vem sendo abordada pela agenda de pesquisa e sobre qual foco de análise esta área da Política vem sendo debatida. Considerando o objetivo proposto por essa pesquisa, contemplamos, nesta fase, a interlocução sobre o contexto da VS e sua relação com os Conselhos Gestores.

Como já foi demonstrado nas seções anteriores, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS teve uma atuação crucial para a estruturação dos diversos mecanismos que permitiram a efetivação da VS e que consolidaram o SUAS. É relevante para a agenda de pesquisa sobre IPs, especialmente no campo da assistência social, compreender como este tema tem sido incorporado pelos Conselhos municipais da política, enquanto trabalhadores e usuários do SUAS.

O processo de VS, conforme apontado pela LOAS (1993), tem como objetivo estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social, de forma que a identificação de situações de vulnerabilidade social seja pensada, exposta e analisada sob o olhar da transparência e da coletividade.

O artigo 6º da LOAS, no parágrafo segundo, retrata que o “[...] § 2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.” (BRASIL, 2011, p. 1).

Entretanto, constata-se que, na agenda de pesquisas sobre IPs, o tema da VS é pouco incorporado, assim como pouco se discute sobre o que os Conselhos deliberam ou debatem em relação à questão da vigilância na área do controle social.

Alguns estudos realizados em torno do tema, com ênfase na sua relação com o controle social, retratam que “[...] a função de vigilância socioassistencial ainda se encontra em processo de debate e incorporação por parte dos órgãos gestores da política de assistência social, por outro lado, observamos que o mesmo ocorre no âmbito do controle social, mais especificamente dos conselhos de assistência social”. (BECKMANN, 2019, p. 72).

Considerando que os Conselhos são espaços que auxiliam no processo de planejamento da política, faz parte de sua atribuição o controle e a identificação de dados territorializados. Para tanto, o desafio consiste em transformar essas experiências de representatividade no Conselho em dados que tragam respostas às demandas.

Beckmann (2019) aponta que o desafio da implementação da VS é que ela é interpretada como um Serviço que propõe, somente, fiscalização; além disso, o desenvolvimento de atividades de monitoramento e avaliação pode entrar em confronto com alguns dispositivos institucionais legais, porque, muitas vezes, os recursos direcionados aos Serviços socioassistenciais, especialmente deliberações direcionadas à execução de um determinado projeto, ou entidade, desconsideram os dados e as informações territorializadas que requerem maior urgência ou atenção na agenda pública. A bibliografia explica como isso acontece com os Conselhos da área da assistência, conforme Almeida e Tatagiba (2012, p. 81):

Vejamos, por exemplo, o caso das *emendas parlamentares específicas* na área da assistência. Por essa modalidade de transferência de recursos, os parlamentares podem destinar recursos para determinadas entidades da rede de assistência social. Nesse caso, embora os conselhos tenham que avaliar essa transferência, ela pode se chocar diretamente com seu planejamento de distribuição de recursos e com as prioridades da política que essa instância definiu para sua realidade. O trabalho tão árduo enfrentado pelos conselheiros dessa área para definir critérios públicos e justos de distribuição de recursos, nessas condições, é atropelado pela prerrogativa parlamentar de definir uma entidade em especial como beneficiária das emendas.

Os estudos recentes acerca da VS apontam que os desafios deste Setor na área da Política são, sobretudo, maiores em relação a sua interpretação, o que é e o que, de fato, conduz a Vigilância Socioassistencial.

Embora haja um arcabouço de orientações institucionais, conforme já destacados, a qualificação de dados se reduz ao Setor de fiscalização da Política, mas, como apontado por Beckmann (2019), os lócus de atuação da VS expressam uma dificuldade histórica da compreensão de trabalhadores do SUAS, que, muitas vezes, não compreendem informações e não conseguem transformá-las em dados sobre os territórios como parte essencial do processo de trabalho. Como afirma Beckmann (2019, p.73):

Não se valorizam os processos e os produtos do trabalho social desenvolvido junto aos serviços, programas e benefícios e, conseqüentemente não se torna pública a qualidade da oferta dos serviços junto aos usuários/beneficiários da política de assistência social. Com base nessa perspectiva, o controle social tende a ser confundido somente como instancia de fiscalização, o que tem reverberado de forma decisiva o papel dos conselhos.

A relevância dos estudos sobre a VS como produto mensurável consiste na sua transformação em pautas para a gestão. Assim, analisá-la sobre o prisma dos debates dos conselhos é justificável tendo em vista a possibilidade de instrução para os trabalhadores do

SUAS nos respectivos serviços socioassistenciais. Essas análises também ganham sentido na condução da política para tomada de decisões e na recondução das ações, mas, primordialmente, porque pouco tem se discutido na agenda de pesquisa em relação aos debates dos Conselhos, em especial, sobre esse eixo da política pública.

O espaço que a VS vem ganhando na produção bibliográfica está em torno de análises empíricas sobre a sua implementação nos municípios brasileiros que destacaram alguns desafios quem têm encontrado para execução dos serviços, desde a falta de recursos humanos e materiais, como também em relação à concepção dos gestores da política sobre a importância da sua implementação. Aqui, trouxemos alguns estudos com foco nessas experiências de implantação pelo poder executivo dos Municípios de Jundiaí - São Paulo (BECKMANN, 2019); Porto Alegre - Rio Grande do Sul (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015), Florianópolis - Santa Catarina (FRITZEN; JULIANA PIRES, 2017), Belém e Ananindeua - Pará (TORRES, 2017).

Nas produções acerca das experiências de implantação da VS, é abarcada uma análise iniciada a partir do contexto econômico e social dos territórios. Beckmann (2019), por exemplo, realizou um estudo de caso e utilizou como referencial empírico o município de Jundiaí-SP. O retrato trazido pela autora contextualiza os momentos em que a VS passa a ser incorporada efetivamente. A autora direciona sua pesquisa para o relato dos detalhes de implementação pelos atores estatais e destaca quais foram os desafios para a sua implantação.

Beckmann (2019) destaca que o objetivo de sua pesquisa era responder à questão de como a VS estava sendo implantada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e com o decorrer da pesquisa encontrou desafios para acessar os documentos do respectivo órgão que apresentassem esse registro. Assim, diante do obstáculo, ela direcionou-se para os documentos do CMAS do município e realizou uma análise de 1997 a 2017.

O período analisado pela autora, embora não tenha sido conduzido por esta questão inicial, contribuiu para um debate sobre os efeitos dos conselhos de assistência social sobre a gestão da Política. O caminho assumido pela pesquisa documental possibilitou aferir os efeitos do conselho de assistência social sobre a Política, além de discutir sob quais condições a participação do CMAS esteve submetida durante os anos analisados e ainda permitiu compreender o desenho institucional do CMAS ao longo dos anos que indicaram, sobretudo, as regras que regularam a atividade deliberativa.

A autora realiza um levantamento dos anos de 1997 a 2017 sobre os principais debates do CMAS, retratando que, durante todos os anos, as prestações de contas, bem como os debates sobre repasses de recursos financeiros às instituições do Terceiro Setor ocuparam grande espaço

nas atas e, que, em geral, as aprovações das pautas não apresentavam grandes embates ou questionamentos. Como resultado, a autora conclui que as pautas se centraram “[...] em larga maioria sobre as entidades conveniadas, deixando transparecer que as ações prestadas pelo Poder Público eram realizadas de maneira pontual, como, por exemplo, a menção de “entrega” de 400 cestas básicas distribuídas pelo Plantão Social.” (BECKMANN, 2019, p. 88).

Os resultados apresentados pela autora revelam certa apatia dos Conselheiros em relação à VS, pois, uma vez que, ao longo desse período, estavam envolvidos sobre a importância de diagnósticos socioassistenciais para a elaboração de projetos e programas, as aprovações das prestações de contas teriam debates mais acirrados, contribuições sobre a execução dos serviços, assim como, também, conduziriam o planejamento de medidas mais concretas do Poder Público para a intervenção, por exemplo, da segurança alimentar.

Um dos grandes problemas da elaboração de programas e projetos sociais que incentiva a concessão de benefícios socioassistenciais é que, como demonstrado pela autora, as experiências de implantação surgem sem um diagnóstico prévio das questões sociais e reduzem as intervenções de resolução dos problemas públicos de maneira imediata.

Sabemos que algumas áreas ou situações requisitam intervenções imediatas, rápidas, em especial, em situações de calamidade pública, como a pandemia do Coronavírus experimentada mais recentemente. Com a proatividade em se elaborar indicadores sociais, há a possibilidade de alcançar mais assertividade ou impacto social real sobre um contexto fático.

Em certas situações, como na concessão de cestas básicas - caso trazido pela autora - fica evidente que certas medidas resolvem algumas demandas ou um problema pontual, ou seja, geram resultados capazes de serem metrificados e calculados, como no caso deste tipo de concessão ou de outros tipos de benefícios sociais básicos, mas isso não quer dizer que esteja havendo impacto social real. De forma mais objetiva, este benefício não resolve a situação de extrema pobreza, ele pode reduzir a fome pontualmente, mas não sua erradicação.

O que pretendemos destacar é que quando há diversos atores envolvidos com o planejamento de determinados programas e projetos, é preciso que estes atores vislumbrem a resolução do problema desde sua raiz, é necessário que as ações não sejam dissociadas das transformações que devem ocorrer. Que impacto pretende-se alcançar com determinado programa/projeto ou benefício e o que os Conselheiros têm a ver com isso?

Se uma comunidade de atores cogita gerar impacto social, ela deve se direcionar à defesa pela elaboração de estudos e diagnósticos sociais, implantação de ações, mas, sobretudo, na defesa do monitoramento e avaliação como mecanismos de controle social, pois ações pontuais ou o incentivo financeiro para o fomento de projetos sociais não são capazes de reduzir ou

diminuir às desigualdades sociais e, tampouco, causar transformações, por isso a importância dos Conselheiros compreenderem a relevância deste papel na defesa pela VS.

Seguindo com os estudos que focaram no tema sobre a experiência de implantação da VS, trataremos, agora, do estudo de caso de Porto Alegre - RS, realizado por Martinelli, Santos e Silva (2015). Os autores centraram-se na análise documental do desenvolvimento das primeiras ações da Secretaria Municipal em realizar o primeiro diagnóstico socioterritorial, que teve em vista conhecer a distribuição populacional e o padrão dos serviços ofertados pelos níveis de complexidade da política e sua capacidade de atendimento. Segundo eles:

Em Porto Alegre, a elaboração e a distribuição dos cadernos Leituras dos Territórios da Assistência Social da Cidade de Porto Alegre, contendo análises da população e dos serviços a partir das regiões do Orçamento Participativo, revelaram que não basta disponibilizar as informações, é necessário problematizá-las com os serviços. Esses desdobramentos iniciais, observados no processo de implantação da área de Vigilância Socioassistencial, alertam-nos quanto aos riscos de imposição de um modelo gerencial de monitoramento dos processos de informação e avaliação em detrimento de modelos participativos de compreensão da política, na medida em que os municípios têm sido coadjuvantes nesse processo (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 9).

Com o olhar sobre o relatório de implantação de diagnósticos, os autores argumentam que

[...] no âmbito da gestão, os dados podem contribuir para o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos investimentos e para a readequação das ações. Contudo, essa forma de gestão articulada entre as demandas territoriais, as necessidades institucionais e as definições institucionais – quanto aos investimentos – é fato recente, pouco usual e condicionado à compreensão do gestor (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p. 9).

O retrato abarcado por este estudo demonstra que alguns desses desdobramentos iniciais, observados no processo de implantação da área de VS, alertam-nos quanto aos riscos de imposição de um modelo gerencial de acompanhamento dos processos de avaliação em detrimento de modelos participativos de compreensão da política, enquanto os municípios têm sido coadjuvantes nesse processo. (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p. 9).

Embora neste estudo não tenhamos utilizado, como fonte empírica, os Conselhos, ou outro tipo de IP, a pesquisa direciona com maior precisão para a relação entre participação e gestão da política pública. Isto porque os resultados da pesquisa realizada demonstram a

importância dos processos participativos para o desenvolvimento da política e como a sua ausência pode impactar diretamente nos objetivos da execução dos Serviços:

[...] os processos que implicam o monitoramento da política constituem-se em grandes desafios para uma avaliação que tenha o cunho de ampliação e melhoria dos serviços, possibilitando aos gestores, trabalhadores e usuários maior participação nesses processos (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p. 9).

Dentre as constatações identificadas pelas autoras, o estudo faz um alerta quanto à experiência de implantação da VS no município de Porto Alegre/RS e amplia sua crítica ao processo de implantação, considerando a hipótese de que a implantação da VS acontecesse em larga escala pelos demais municípios brasileiros. Além dos riscos de imposição como uma atividade ou modelo gerencial de organizar a política pública no âmbito municipal, a implantação da VS, segundo as autoras, pode sobrecarregar os municípios na produção de dados sistematizados ao invés de possibilitar um modelo participativo de gestão social:

A ênfase gerencial que privilegia a informação quantitativa demonstrada no número de serviços implantados, nos recursos investidos e na população atendida a partir do critério da pobreza é importante e estratégica para efetivação do Sistema Único de Assistência Social. Entretanto, sobrecarregar os municípios com demandas de levantamentos de dados, a partir de ferramentas verticalizadas de produção da informação, é destituir processos importantes e igualmente estratégicos de implantação de áreas de gestão nos municípios que se atentem para outros elementos que não apenas o atendimento dos sujeitos, mas também para o conhecimento dos fenômenos sociais que produzem as vulnerabilidades e os riscos que são objeto de intervenção da política. (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p. 6).

Os resultados obtidos neste estudo sobre a VS concluem que, embora o processo de implantação seja um avanço à gestão pública no âmbito da assistência social, este processo necessita garantir a aproximação com um modelo de gestão participativa, portanto, não deve ser interpretado, principalmente, pelos gestores como um processo gerencial de organização da Política, mas como um método que possibilita que os territórios tenham suas demandas apontadas pelos próprios usuários e utilizadas como dados para construção de diagnósticos pelos trabalhadores e gestores do SUAS. (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015).

A agenda de pesquisa nesta área retrata um foco de análises documentais como método para entender a efetividade da VS a partir de diversos primas de análise. Constata-se que a análise documental tem sido utilizada como o principal meio para subsidiar os debates da pesquisa nos múltiplos espaços, no âmbito da execução, pelo poder executivo, ou pelos espaços

participativos como Conselhos e Conferências. Esses estudos apontaram, predominantemente, para as experiências de implantação da VS por meio de um setor dos órgãos gestores do município. As metodologias, em geral, consistiram no desenvolvimento de estudos de casos e no desenvolvimento de abordagens qualitativas que propuseram pesquisa documentais e pesquisa de campo nos municípios. Essas pesquisas obtiveram resultados em comum e concluíram que as concepções de VS são muito reduzidas quando comparadas com a sua amplitude de atuação.

Herdamos, também, dos estudos anteriores, a contextualização do tema como o pilar de estratégia da gestão do SUAS e que problematiza a VS na produção de subsídios para o aprimoramento das proteções sociais. Essa área de pesquisa desdobra, como fonte para coleta de dados, a pesquisa documental, exploratória e qualitativa, para analisar os quatro últimos Encontros Nacionais e as duas Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial¹².

O olhar das pesquisas em torno da temática abarcou também os Encontros Nacionais, essa preocupação da bibliografia sobre o debate coletivo acerca do tema reforça o ambiente democrático de participação que forneceu bases históricas para implantação da VS como uma garantia aos direitos sociais.

É interessante apontar que estes estudos apresentam um espaço comum de tempo, as produções realizadas abarcam uma recente guinada de pesquisas na área da VS que se intensificou a partir de 2016. Em especial, esta próxima referência bibliográfica retrata que, em alguns municípios, as experiências de implantação da VS ficaram evidentes pelos resultados apresentados dos relatórios do Pacto de Aprimoramento do SUAS que foi firmado em 2016 na 153ª Reunião da Comissão Intergestores Tripartite - CIT,¹³ o que pode explicar o crescimento na agenda de pesquisa sobre o tema.

¹²O primeiro Encontro Nacional e a Primeira Mostra de Experiência em Vigilância Socioassistencial aconteceram no dia 08 de maio de 2017, em Brasília, foram realizados pela Secretaria Especial de Assistência Social. Os eventos tiveram como objetivo dar visibilidade a iniciativas municipais, distritais e estaduais na área da Vigilância Socioassistencial. Os eventos buscaram valorizar o trabalho das equipes técnicas que efetivam a vigilância socioassistencial no seu cotidiano e, incentivar a implantação desta perspectiva de gestão em todo o país. (BRASIL, 2017). Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/1a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

¹³O processo de gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) conta com instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite - CIT e as Comissões Intergestores Bipartite - CIB. A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do Suas e, para isso, mantém contato permanente com a CIB, de modo a garantir a troca de informações sobre o processo de descentralização. A CIT é constituída pelas três esferas que compõem o Suas: a União, representada pelo Ministério da Cidadania; os estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social - FONSEAS; e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores

De acordo com a NOB-SUAS (2012), o Pacto de Aprimoramento do SUAS é um instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS. Possui uma periodicidade de elaboração do Pacto quadrienal, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas e, além disso, o SUAS organiza de forma descentralizada nesta agenda de levantamento de indicadores e metas, pois realiza o desenvolvimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal e o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.

Conforme o Art. 24 da NOB-SUAS (2012)

- I – definição de indicadores;
- II – definição de níveis de gestão;
- III – fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- V – apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2012).

Outra área de produção de pesquisa em torno do tema trata-se sobre a VS no contexto das dez Conferências Nacionais de Assistência Social, como se encontra definida e caracterizada a função de vigilância socioassistencial. (OLIVEIRA; PRATES; CARRARO, 2016). Neste estudo, os autores se debruçaram na defesa de que a vigilância socioassistencial carece de maior compreensão pelos atores envolvidos com a Política e, visando colaborar para o aprimoramento da gestão do SUAS, utilizam como objeto de pesquisa as dez Conferências da área. O método de análise centrou-se na leitura de documentos produzidos pelas Conferências, sendo estes os relatórios anuais, deliberações e informes. Este estudo também ocorreu no ano de 2016 e obteve, como resultado, a compreensão de que não há um conceito unânime sobre a vigilância socioassistencial. Contudo, apresentaram que, em alguns aspectos, é permitido caracterizá-la, mas que este ainda é um tema que não possui uma compreensão unanime entre os atores que operam a política.

Juliana Fritzen (2017) apresentou o estudo da temática utilizando como método a pesquisa documental e a pesquisa de campo, realizada por meio de grupo focal com os trabalhadores do órgão gestor responsáveis pelo setor de vigilância socioassistencial. A análise

Municipais de Assistência Social - CONGEMAS. (BRASIL, 2017). Comissão intergestores. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

teve como objetivo conhecer o processo operacional da vigilância socioassistencial conduzido pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS do município de Florianópolis - SC.

A pesquisa foi desenvolvida em 2017 e aponta que os trabalhadores deste setor elencam, como principais desafios, a necessidade de construir estratégias de aproximação e diálogo entre os serviços e a equipe de vigilância socioassistencial de Florianópolis, pois a vigilância descrita nos documentos normativos apresenta um distanciamento da execução quando comparada às experiências e condições dos trabalhadores que, na maioria das vezes, dividem atribuições ao desenvolver a VS no dia a dia de trabalho.

A produção concluiu a crítica dos trabalhadores entrevistados que destacaram que o Censo SUAS, cujo sistema se materializa como um dos principais bancos de dados de VS, não é capaz de retratar, com precisão, a realidade dos trabalhadores.

Outro estudo que abarcou o tema da VS foi desenvolvido por Amiraldo Lima Torres (2016) que utilizou de pesquisa documental e de campo para realizar suas análises frente ao desenvolvimento da VS em dois municípios brasileiros: Belém e Ananindeua - PA. O estudo utilizou, como método de análise, a linha do tempo dos movimentos sociais que surgiram na área de assistência social e na área de saúde.

A conclusão da pesquisa do autor retrata um cenário descrito por ele em que a VS se apresenta como uma área-meio e não uma área-fim, a partir da concepção dos atores entrevistados e que há limitações dos gestores sobre o que é VS e como este instrumento pode contribuir para o controle social dos municípios e o desenvolvimento social dos territórios.

O objetivo das pesquisas que se aprofundaram no debate sobre VS visava contribuir para a materialização dos processos de implementação nos municípios e complementam a agenda de pesquisa ao destacar que o desafio da VS está, diretamente, relacionado à necessidade de se otimizar as informações de maneira que a incorporação da temática seja de fato compreendida por gestores, trabalhadores e usuários do SUAS dos municípios.

Como apontado, as análises que abordaram esse tema da VS, em ambos os caminhos metodológicos, sustentam que esta é uma área da política que se relaciona positivamente com os resultados de uma gestão mais participativa e com o controle social, ainda que outros fatores interferissem, como, por exemplo: concepção dos trabalhadores e gestores do SUAS, investimento financeiro etc. E destacam que o principal desafio consiste no espaço em que o tema precisa ocupar nas pautas da gestão, dos trabalhadores, bem como para os próprios usuários.

Os debates na literatura, acerca deste tema, ainda são recentes, pois, embora a VS esteja prevista como um serviço a ser operacionalizado na Política desde a promulgação da LOAS

(1993), os municípios ainda caminham com grandes desafios para sua implantação e a otimização de informações fica à mercê da compreensão dos atores envolvidos com a política sobre a sua importância, conforme demonstrado pelas pesquisas da área.

O foco da literatura atual acerca do tema Vigilância Socioassistencial está concentrado em torno de como os programas, serviços, benefícios e projetos realizados na rede socioassistencial são utilizados como estratégias para permitir, aos gestores e/ou técnicos, trabalhadores do SUAS, qualificarem esses espaços e seus respectivos trabalhadores. Em geral, os estudos se direcionaram para a temática sob uma perspectiva de produção na área da efetividade das políticas públicas e a Vigilância Socioassistencial, ao ser implantada nos municípios e nos estados, ocupando espaços como objeto de estudo e como uma possibilidade de ampliar as condições dos gestores e/ou técnicos, trabalhadores do SUAS, na perspectiva de se orientar sobre como executá-la e garantir qualidade no planejamento às áreas de proteções social básica e especial.

Por isso, esta pesquisa pretende contribuir com o conhecimento sobre o tema da VS focando sobre os debates dos Conselhos, levando em conta que a Vigilância Socioassistencial não deve ser vista como um processo, apenas, de fiscalização, ou que se reduz ao preenchimento de sistemas e relatórios, mas como uma ferramenta que qualifica e otimiza o uso das informações e dos dados gerados a partir dos processos de trabalho que compõem a gestão do SUAS.

2. OS CONSELHOS GESTORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na seção anterior, nos concentramos em trazer os documentos normativos que estruturam Vigilância Socioassistencial e que tiveram um papel crucial para fortalecer a concepção da Política como um direito.

Assim, o propósito desta segunda seção é apresentar os diagnósticos da agenda de pesquisa sobre Instituições Participativas – IPs e explicar quais foram os principais resultados obtidos pela literatura ao analisar o progresso dessas instituições a partir da década de 1990, especialmente, sobre os Conselhos.

Para estabelecer uma comparação entre os desafios históricos que estruturam a Política de Assistência Social, analisaremos as mudanças no cenário político brasileiro, enfatizando as suas influências nos espaços de controle social. Por fim, abordaremos a relação entre calamidade pública, pandemia e Conselhos municipais.

Dessa forma, trataremos dos resultados obtidos pela primeira e segunda geração de pesquisas sobre os IPs. Ainda, planejamos demonstrar como o desempenho dos Conselhos e das políticas públicas tem impactos diante do perfil das relações estabelecidas entre atores sociais e estatais. Além disso, trataremos da relevância dos Conselhos no período de pandemia.

2.1. UMA EXPOSIÇÃO SOBRE A AGENDA DE PESQUISA E OS DESAFIOS HISTÓRICOS DE CONSOLIDAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Antes da Constituição de 1988, as ações desenvolvidas pelo Estado não configuravam ações de proteção social universal à população em situação de vulnerabilidade. Como retratado por Marilda Vilela Iamamoto e Raul de Carvalho (2014), o Estado se baseava na lógica da política liberal e a pobreza era interpretada como uma condição particular dos indivíduos, e não como um resultado da conjuntura capitalista que se fortalecia dia após dia.

Neste período, a população em situação de vulnerabilidade dependia de ações de ajuda e não possuía direitos sociais garantidos em lei que os possibilitassem ter melhores condições de vida. A população em situação de pobreza, geralmente, era atendida por instituições religiosas e de caridade e não tinha o direito de se manifestar em questões públicas.

De acordo com Enid Rocha (2005), até o início dos anos de 1960, apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão, a autora denomina o exercício da cidadania do período como

“cidadania regulada”: aqueles que tinham a sua profissão reconhecida por sindicatos, os quais, para funcionarem, precisavam ter a sua existência reconhecida pelo Estado.

Durante o período do governo militar, emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados. Segundo a autora, este momento do governo brasileiro foi marcado pela potencialização de ações que beneficiavam as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, acentuando enormemente a desigualdade social.

As mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas no período militar não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Todos os mecanismos de controle público foram eliminados e, tampouco, o Congresso Nacional participava das discussões sobre as definições das políticas sociais. (ROCHA, 2008, p. 18).

Na configuração do tecido social, a partir de 1970, o cenário da participação social foi alterado, o surgimento e protagonismo dos movimentos sociais resultou no processo de redemocratização. Este período na história da participação foi crucial e contribuiu muito para o desenvolvimento da democracia deliberativa.

Para Avritzer (2008), a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 70 relaciona-se com o surgimento de vários outros fatores, tais como: o crescimento das associações civis, em especial, das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações e a tentativa de diálogo com o Estado.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo, atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbito federal e local e as leis que, antes, se ausentavam de garantias de proteção social e passam a consolidar determinadas garantias:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:**

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

(BRASIL, 2023, grifos nossos).

A cidadania passa a ser uma questão central na lei, acompanhada dos objetivos de erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades, considerando o perfil das regiões brasileiras:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - **erradicar a pobreza** e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2023, grifos nossos).

A CF 1988 foi um marco fundamental no processo que reconheceu a assistência social como uma política social, a cidadania, como um eixo central para estabelecer e conduzir o planejamento dos diversos setores de política pública, e a urgência em organizar o desenvolvimento das políticas públicas por regiões, ou seja, a partir do perfil dos territórios. Ela absorveu grande parte das reivindicações dos movimentos sociais e institucionalizou várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Mas apesar disso, a relação da consolidação da cidadania, do controle social no planejamento das políticas públicas, ainda, é recente e precisa ser melhor edificada. Há um legado de concepções, ações e práticas de assistência social que precisam ser registrados para análise do movimento de construção dessa política social, em especial, para redução das desigualdades sociais e consolidação dos espaços participativos a partir das especificidades de cada território.

A Constituição brasileira estabeleceu sistemas de gestão democrática em diversos campos de atuação da Administração Pública, como o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (Art.114, VI); e a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Os mecanismos de participação social se consolidaram diante das leis, emendas constitucionais, resoluções e normas administrativas, permitindo o envolvimento regular da população na agenda pública. Passaram a ser consideradas instituições, porque se efetivaram

espaços de contínua atividade diante da regulação promovida pela Constituição. Esse cenário elencado promoveu, aos espaços de participação social, um centro de análises no qual a agenda de pesquisa se debruçou para entender as suas dinâmicas e o quanto a democracia se materializava. E, assim, se iniciou o repertório teórico sobre os detalhes das experiências participativas no Brasil.

Em relação à democracia participativa, surgiram os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis municipal, estadual e federal, conforme a Constituição Federal (1988), com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social e da educação da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. Após duas décadas de avanços da Constituição, a maioria das políticas sociais brasileiras - saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente etc. - conta com espaços institucionalizados de participação social, denominados Conselhos, que se configuram como órgãos administrativos, colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Alguns setores promoveram conferências nacionais, sendo, também, consideradas espaços mais amplos de participação, em que representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas.

As conferências são regulamentadas por lei (Conferências Nacionais, Estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há, ainda, aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obrigue a sua realização.

No campo da literatura sobre IPs, Soraya Vargas Cortes (2011) caracterizou os tipos de espaços participativos existentes nos municípios brasileiros que se consolidaram a partir da década de 1990. Para autora, há alguns critérios básicos na classificação dos diversos tipos de IPs: “[...] se a participação é direta ou por representantes, individual ou em coletividades, e o nível de institucionalização. (CORTES, 2014, p. 137).

Assim, Cortes (2014) examina quatro grandes grupos de IPs: os mecanismos de participação individual, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições; os processos conferencistas; os Orçamentos Participativos – Ops; e os Conselhos de políticas públicas e de direitos. Nesta proposta de análise promovida pela autora, a distinção dos tipos de IPs considerou a relação das instituições com os governos; os tipos de participantes; as questões em pautas; natureza das regras que guiam seu funcionamento e o seu papel institucional.

No caso dos Conselhos, objeto desta pesquisa, o diagnóstico da autora os classificou como espaço de participação indireta mediada pela representação de segmentos da sociedade civil. A relação com os governos se estabelece, em primeiro lugar, pelas regras legais (constituição e leis) e por atos administrativos (ministeriais ou municipais). Podem ser criados por lei municipais e dependem do gestor municipal para colocar em prática o seu funcionamento e manutenção.

A composição e os participantes dos Conselhos são estabelecidos por regras legais administrativas federais e por grupos sociais interessados no setor temático de debate, ou seja, naquela área da política em que o Conselho está vinculado. As questões colocadas em pauta se direcionam à agenda sobre as quais são modeladas por regras preestabelecidas e pelas necessidades da área de política pública na qual o Conselho está vinculado.

No que tange as regras de funcionamento, os Conselhos se organizam por meio de regras gerais estabelecidas em lei ou normas administrativas federais e a agenda de debates depende da dinâmica setorial que constrói as pautas. Cortes (2014) retrata que a maioria se desenvolve por encontro regulares; núcleos de coordenação formados por conselheiros; decisões por consenso, mas, por vezes, existem intensas discussões que podem levar a votações, especialmente, nos Conselhos Municipais das cidades maiores e das capitais.

Na área da assistência social, conforme a LOAS (1993), metade dos Conselhos é formada por representantes governamentais e outra metade por conselheiros provenientes das entidades da sociedade civil, representando os usuários, profissionais da área e prestadores de serviço.

Os Conselhos, especialmente os de assistência social, fazem parte da estrutura administrativa da política a qual está vinculado. Esse nível de institucionalização expressa as variações de conteúdo das pautas colocadas em debate pelos representantes, assim como nas decisões que podem ou não fortalecer a política pública.

As pesquisas sobre as IPs foram se dividindo em duas direções (AVRITZER, 2008; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018;). A primeira concentrou-se em analisar a *efetividade deliberativa* dos Conselhos, enquanto a segunda construiu uma agenda sobre a *efetividade das instituições participativas*, ou seja, a capacidade dos Conselhos de incidir sobre as políticas públicas. De acordo com Almeida e Cunha (2011), a ideia de efetividade deliberativa corresponde à capacidade de produzir decisões resultantes de um debate qualificado e democrático. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na

deliberação pública e inclusiva, na proposição de debates sobre temas que expressem igualdade entre os participantes e no controle de decisões que direcionam a ação pública.

Em relação à efetividade deliberativa, ao comparar os tipos de IPs, Luchman (2002) constatou que os Conselhos, ao garantirem a participação da sociedade de maneira indireta por representantes, possuem um caráter inclusivo diferente dos OPs, por exemplo, que permitem a participação de todos os indivíduos interessados independentemente se estão ligados à alguma organização da sociedade civil. Os Conselhos são compostos por representantes da sociedade civil organizada ou por aqueles que estão vinculados ao setor governamental:

[...] no caso dos Conselhos a participação social está atrelada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil, uma vez que são elas que tem representação nos Conselhos, o que limita o número e os indivíduos que terão assento. Nestes casos, é preciso prestar atenção se a seleção desses representantes é transparente e democrática, bem como verificar a diferença entre processos de autorização e prestação de contas entre conselheiros e como estes resultados afetam a qualidade deliberativa (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 114).

Outra constatação desta área que se preocupou com a efetividade deliberativa e que contribuí para o desenvolvimento das análises que serão propostas nesta pesquisa é a relação com quem participa, que se refere à possibilidade de que tais encontros incorporem grupos menos mobilizados e mais vulneráveis. Das diversas constatações que a lacuna de desenvolvimento dos Conselhos oferece, e que foram encontrados pelas pesquisas, uma se refere a operacionalização da deliberação sobre o reconhecimento de desigualdades. Para contribuir com mecanismos que neutralizem ou diminuam as assimetrias das relações de poder no desenvolvimento das políticas públicas, é preciso considerar se, de fato, esses espaços ofertam uma posição de igualdade por meio da representação dos participantes que consiga incidir sobre as decisões do conselho

Algumas desigualdades têm sérias consequências para a legitimidade democrática do processo, como por exemplo, evitar que preferências ou que alguns interesses, que poderiam ajudar na produção de soluções para problemas comuns, possam emergir na deliberação; prevenir que indivíduos tirem proveito do processo deliberativo para desenvolver suas faculdades e/ou fazer com que alguns participantes sejam menos respeitados do que outros. (ALMEIDA; CUNHA; 2011, p. 116).

A segunda vertente de estudos preocupou-se com a *efetividade das instituições participativas* e compreendeu que, em alguns setores de políticas públicas, as expansões dos

Conselhos de algumas áreas tiveram maior desempenho em detrimento de outras. A literatura identificou, a partir destas buscas, que as atribuições e o grau de incidência dos Conselhos variavam conforme o setor público que está vinculado “[...] conselhos como os de Habitação, Meio Ambiente, Cultura, Idoso, Transporte Escolar e Segurança Alimentar — está presente entre 20% e 70% dos municípios” (LAVALLE; GUCHINEY; VELLO, 2020, p. 14).

Já os Conselhos de Assistência Social e Saúde, por exemplo, tiveram maior expansão e as atuações decisórias mais contínuas, diante do que eles denominaram de indução federal, isto é, “[...] a presença de mecanismos fortes de indução federal agindo como motores de sua expansão.” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 614).

Os Conselhos deste setor estão presentes, respectivamente, em 99% e 96,34% dos municípios brasileiros, em todos os estados e no nível federal. Os Conselhos têm contribuído para que atores da sociedade civil mantenham (e até intensifiquem) suas relações – formais e informais – de proximidade com o Estado. (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020 p. 6).

A indução federal, portanto, estava ligada à estrutura legal de uma determinada política pública e as áreas que obtinham maiores instrumentos legais possuíam Conselhos e espaços participativos mais sólidos. Esta estrutura legal se materializaria nas leis e nas diretrizes que instituem um sistema descentralizado de políticas públicas, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde - SUS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Tratando-se da política de assistência social, o arcabouço legal oferecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (1993) materializou o que a bibliografia aponta como indução federal, a diretriz trazida por essa legislação estabeleceu a estrutura dos Conselhos e dos diversos espaços participativos vinculados à política pública, o que, conseqüentemente, contribuiu para o seu desenvolvimento e para o fortalecimento dos Conselhos nesta área. Neste panorama teórico de pesquisas que surgiram pós a disposição constitucional traçando o Estado brasileiro como um ambiente marcado pela implementação da participação social em determinados setores de políticas públicas, os autores Lavallo, Voigt e Serafim (2016) exploraram o levantamento da produção decisória dos Conselhos gestores.

O objetivo dos autores se centrou em contribuir ao debate adotando uma estratégia analítica em focar na produção decisória dos Conselhos (outputs), e não em seus efeitos sobre as políticas (outcomes). Segundo eles, a análise da produção decisória dos Conselhos, ainda que não possa concluir categoricamente sobre o quanto ela incide concretamente na política, nos traz fortes indícios e nos ajuda a compreender pistas para essa incidência. Para tanto, eles analisaram as resoluções produzidas por um conjunto de municípios. Neste ponto, é importante

informar que nossa análise sobre os Conselhos de Maringá, Paiçandu e Sarandi segue orientação semelhante, adicionada à análise, também, das atas, não apenas das resoluções.

A análise apresentada pelos autores destacou três constatações que oferecem bases para os sucessivos estudos na área, sendo eles:

i) parte-se de um diagnóstico da evolução territorial dos conselhos municipais no país que oferece base empírica robusta para uma tipologia de conselhos; ii) depois, examinam-se os padrões decisórios de 32 conselhos mediante levantamento censitário de todas as decisões produzidas pelos mesmos durante 7 anos (2005-2011) no município de Guarulhos – caso emblemático pelas condições favoráveis à implementação de instituições participativas, especialmente nas últimas quatro gestões do PT; e iii) propõe-se métricas de produção e incidência potencial em políticas para avaliar os padrões decisórios dos conselhos. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 1).

Os autores reconheceram a contribuição da literatura para compreender a efetividade das IPs, porém buscaram aprofundar sobre os efeitos que os Conselhos produzem juntos. A partir disso, criaram novos caminhos metodológicos, a começar pela adoção de unidades de observação mais gerais e em níveis analíticos “mais abstratos em vez de examinar um conselho específico e os processos políticos de funcionamento colegiado atinentes a eles.” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 1).

A estratégia metodológica utilizada diferiu em relação à agenda da efetividade das IPs. Neste estudo, os autores focaram na produção decisória dos Conselhos, permitindo identificar o que estes estão, de fato, fazendo e quando o fazem; isto é, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida.

A produção decisória diz respeito à capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas; é uma condição necessária, embora, é claro, não suficiente para realizar tal incidência: emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, a fiscalização ou a gestão da política, não é plausível esperar efetividade. Quando aferida, a produção decisória revela padrões empíricos consistentes, que eventualmente animarão a elaboração de hipóteses informadas por conhecimento mais aprofundado acerca da variação na qualidade do trabalho dos conselhos. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 1).

Dentre os desafios para entender esta dinâmica, Lavallo, Voigt e Serafim (2016) afirmaram haver uma conexão entre a integração setorial dos conselhos, sua abrangência territorial nos municípios do país e entre mecanismos fortes de indução federal como responsáveis pelos resultados de sua expansão.

Ao privilegiar como unidade de observação algo que os conselhos, realmente, fazem, as decisões, estes autores contribuíram para uma direção metodológica inovadora na área de pesquisas sobre IPs. Neste processo, foi identificado que, via de regra, os mecanismos legais que funcionam como motores para a expansão dos Conselhos impactam diretamente nos contextos de discussões dos atores que os compõe.

Ao chegar nessa identificação, os estudos dos autores também possibilitaram compreender o cenário dos Conselhos no setor de assistência social (que são objeto da presente pesquisa), que tiveram uma expansão considerável diante das diretrizes da LOAS. Mas, além deste panorama oferecido por esta geração da literatura, o desenvolvimento dos Conselhos desta área também chama atenção pelos Conselhos serem denominados como Conselhos hiperativos, ou seja, aqueles em que a atividade decisória desempenhou um número amplo de decisões no período de análise.

Lavalle, Voigt e Serafim (2016) retratam que, neste setor, os Conselhos produziram mais de 450 decisões durante os sete anos dos casos estudados. Quando comparado a outras áreas, o setor de assistência social é uma das áreas que se destaca. A bibliografia retrata, ainda, que este positivo resultado pode se referir à estrutura organizacional que o conselho tem a sua disposição. Por exemplo, no caso de Guarulhos-SP, do qual foi analisado, o CMAS realiza suas plenárias em um espaço próprio denominado “Casa dos Conselhos”, promovendo, conseqüentemente, maior possibilidade de acolher e desenvolver as pautas pelos representantes de forma autônoma.

Além disso, Lavalle, Voigt e Serafim (2016) denotam que o conjunto de resultados obtidos por esta bibliografia permitiu compreender que há cinco categorias que auxiliam na classificação dos tipos de decisões tomadas pelos Conselhos, sendo elas: definição geral da política; fiscalização da política; gestão administrativa; autorregulação e autogestão e regulação de outras instâncias. Destas cinco, as que mais apresentam destaque são as categorias “gestão administrativa” e “autorregulação e autogestão” que ocuparam lugar preponderante nos atos emitidos pelos Conselhos, especialmente no setor de assistência social. Essa bibliografia também direcionou à compreensão sobre a variação dos padrões decisórios e das dinâmicas em torno dos Conselhos, como, por exemplo, eventos públicos como as eleições municipais que poderiam influenciar o número e a tipologia de decisões abarcadas por estes espaços. Todavia, a bibliografia constatou que os padrões decisórios se mantiveram medianos durante os anos analisados. Isso quer dizer que não houve considerável impacto ou influência. Assim, os autores consideram que o contexto “tempo” ultrapassa, também, a questão dinâmica externa que pode

afetar de forma exógena o Conselho, mas que o seu funcionamento se dá sob a temporalidade própria ao amadurecimento dos Conselhos.

Nesta esteira ofertada pela bibliografia, é possível identificar que, no caso do setor de assistência social, o desenvolvimento das diretrizes impostas pela CF (1988) permitiu uma crescente força motriz para construção de outros mecanismos que possibilitaram, ainda mais, o fortalecimento dos Conselhos municipais na área.

Cronologicamente, apresentamos alguns instrumentos que não só materializaram a evolução do setor, como argumentado no capítulo anterior, mas que, conseqüentemente, influenciaram na consolidação dos espaços de controle social e subsidiaram suas atividades, principalmente em relação aos Conselhos gestores da Política de Assistência Social:

Quadro 2 - Instrumentos legais de indução federal do setor de assistência social

Ano de criação	Instrumentos legais de indução federal do setor de assistência social
1993	Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
2004	Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - aprovada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004
2005	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005
2006	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH SUAS), atualizada pela Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011
2007	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH SUAS), atualizada pela Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011
2007	Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, aprovado na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília, em 2007
2009	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 e suas atualizações; 2011 – Lei Federal nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que atualizou e acrescentou dispositivos na LOAS
2012	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB – SUAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

Fonte: Normativas da Política. Elaboração própria.

Esse conjunto de normas que se instituíram em leis colocou os Conselhos como um espaço para o desenvolvimento e materialização das diretrizes, tanto pela sua atividade regulatória quanto pelas tipologias de decisões que, necessariamente, se orientaram pelas leis que se consolidaram ao longo do tempo.

De acordo com Lavallo, Voigt e Serafim (2016), os Conselhos do setor de Assistência Social se classificam no campo C1, isto é, aqueles com alta indução federal, ampla presença nos municípios do Brasil e elevado grau de integração a seus respectivos setores ou áreas de políticas. Os resultados oferecidos por essa bibliografia, revelam também que o processo de amadurecimento dos Conselhos é de, aproximadamente, oito anos, marcado pela diversificação

dos atos administrativos emitidos, aumentando o espectro das decisões para além do escopo centrado na autorregulação e na autogestão e que isso se explica pela indução federal.

Em torno dos estudos sobre espaços participativos no setor de assistência social que oferecem um panorama didático para compreender os Conselhos nesta área, a literatura também contou com as contribuições advindas das produções de Almeida, Martelli e Coelho (2021) que propuseram defender qual o papel das IPs na trajetória das políticas públicas. Além da importante constatação da bibliografia anterior sobre a indução federal como um movimento de expansão dos Conselhos, na proposta destes autores, o objetivo foi o de compreender se as IPs assumiram um papel protagonista no processo de institucionalização das políticas.

No caso do setor de assistência social, apresentamos, no quadro anterior, a ordem cronológica de leis e normativas que foram se consolidando ao logo do tempo e que estrutura o que foi identificado por indução federal (LAVALLE et. al. 2016), porém, por outro lado, será que os Conselhos do setor foram atuantes para o fortalecimento da criação destes instrumentos? A bibliografia apresentada a seguir se desafiou ao apresentar a qualidade da atuação das IPs, para aferir se estas mantiveram este papel codominante. Ao qualificar o papel das IPs, a bibliografia sugeriu uma tipologia para os papéis exercidos por estas, de acordo com seus respectivos setores, sendo eles: seu papel reformador, fundante e episódico/contingencial.¹⁴

No caso do setor de assistência social, este foi classificado como papel reformador, assim como a área de saúde. Almeida, Martelli e Coelho (2021) apresentam um panorama mais amplo em relação as IPs, e não especificamente sobre Conselhos. Mas, ao definir no setor a consolidação dos marcos legais como resultado das organizações do Conselhos Nacionais de Assistência Social e das Conferências, retratou o desenvolvimento da política como resultado de uma cadeia de “fóruns participativos estaduais, municipais, capaz de levar as decisões aos estados e municípios” (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021, p. 13), o que, conseqüentemente, demonstra que os Conselhos municipais, neste setor, podem levantar demandas que vão evoluindo pelas instâncias descentralizadas que estão acima e mais próximas das deliberações nacionais, contribuindo, efetivamente, para o fortalecimento da arquitetura normativa da política.

¹⁴Reformador: setores que possuem forte arquitetura participativa e forte estrutura institucional. São setores destas áreas, de acordo com Almeida et. al (2021), aquelas em que as IPs desempenharam um papel crucial para a reforma dos objetivos e das estruturas organizacionais da política pública; Fundante: são aquelas em que as IPs tiveram uma fraca arquitetura participativa e insuficiente estrutura institucional, estão, nesta área, as IPs dos setores da política para mulheres e segurança alimentar e, por último, as que possuem papel episódico/contingencial que são aquelas em que as IPs possuem uma posição intermediária, ou seja, que tiveram importância em momentos pontuais, sendo neutralizadas em outros.

Assim, é possível visualizar, a partir das contribuições destacadas na trajetória e na estruturação de suas respectivas áreas de políticas, que o papel executado pelas IPs, no amplo sistema de direitos no Brasil, exige a mobilização de atores interessados em mudanças nas políticas públicas e que os Conselhos municipais podem ter e receber influências sobre o contexto de fortalecimento da política pública.

Para Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a participação institucional faz parte de um conjunto de rotinas e criação cultural que nasce da luta dos atores, portanto, não devem ser analisadas de maneira isolada, mas a partir da compreensão de outras formas de interação dos movimentos com o governo.

Durante a gestão federal do PT na presidência, entre o Governo de Lula e de Dilma Rousseff (2003 - 2016), foram realizadas sete conferências nacionais com temas que possuíam sinergia em relação aos direitos sociais básicos e de ampliação da cidadania, ou seja, as Conferências, enquanto IPs do setor, fortaleceram não só a política, mas os próprios Conselhos municipais.

Quadro 3 – Temas das Conferências Nacionais de Assistência Social

CONFERÊNCIA	TEMAS	ANO DE REALIZAÇÃO
4ª Conferência Nacional de Assistência Social,	"Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos".	7 a 10 de dezembro de 2003
5ª Conferência Nacional de Assistência Social,	“SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social	5 a 8 de dezembro de 2005
6ª Conferência Nacional de Assistência Social	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social –SUAS	14 a 17 de dezembro de 2007
7ª Conferência Nacional de Assistência Social	Participação e Controle Social no SUAS”.	30 de novembro a 3 de dezembro de 2009
8ª Conferência Nacional de Assistência Social	Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios.	07 a 10 de dezembro de 2011

9º Conferência Nacional de Assistência Social	A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”	16 a 19 de dezembro de 2013
10º Conferência Nacional de Assistência Social	Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026	7 a 10 de dezembro de 2015
11º Conferência Nacional de Assistência Social	“Garantia de direitos no fortalecimento	de 05 de dezembro a 08 de dezembro de 2017
Conferência Democrática de Assistência Social ¹⁵	“Assistência Social: Direito do povo, com financiamento público e participação social”	25 e 26 de novembro de 2019
12ª Conferência Nacional de Assistência Social	"Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social"	15 a 18 de dezembro de 2021

Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (2023). Elaboração própria.

Nos primeiros anos do Governo Dilma Rousseff (2011-2013), os Conselhos gestores do setor se mantiveram atuantes ao planejamento da agenda governamental. A governança proposta pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que, na época, possuía como Ministra a Sra. Tereza Campello, conseguiu manter forte relacionamento com o CNAS. Tanto o governo de Dilma como o seu antecessor, Lula, se destacou por utilizar a participação social como um método de governo:

[...] nos governos petistas na presidência, imbricou-se à própria trajetória de estruturação de um conjunto de políticas públicas. Esse processo afetou a distribuição do poder no processo de formulação e controle das políticas públicas ao nele incluir organizações da sociedade civil comprometidas com

¹⁵ Em 2019, constava no calendário da Política de Assistência a 12ª Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social que acontece a cada dois anos, convocada, formalmente, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, como uma de suas atribuições. Apesar de prevista e convocada pelo CNAS no mês de abril, no mesmo mês, teve revogação das 03 Resoluções do CNAS, a que convocou e definiu a Comissão Organizadora. Assim, o segmento da sociedade civil organizado do CNAS, juntamente com os representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS, considerando a importância do debate, convocou a conferência livre popular. Desta forma há entre a 11ª e 12ª Conferências Nacional, a Conferência de 2019, que não está entre os relatórios buscados no site do CNAS, que considera apenas a CNAS realizada em 2021. Porém, tendo em vista a importância do evento, uma vez que foi realizado via mobilização popular, consideramos importante considerá-la neste quadro.

a ampliação de direitos [...]. Durante esse período, a construção e a ocupação de IPs tornaram-se **importantes repertórios de ação para atores interessados em projetos reformadores** ou na própria criação de novas políticas públicas. É exatamente esse papel das IPs que está sendo colocado em xeque. (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021, p. 13, grifos nossos).

A maneira estratégica de utilizar as Conferências como um meio para identificar as demandas da área demonstra os resultados efetivos do período em relação aos próprios Conselhos gestores, que tiveram de se manter ativos para contribuir para execução e realização das Conferências Nacionais da área.

A partir do ano de 2016, com a queda do governo do PT, marcado pelo *Impeachment* da então Presidenta Dilma Rousseff e com a entrada do Governo de Michel Temer (Partido Movimento Democrático Brasileiro - MDB), deu-se o início de uma fase de (des)convalidação para os espaços participativos, fatos observados pelas medidas propostas pela era Temer que pouco refletiram as demandas recomendadas e postas durante as Conferências Nacionais do setor.

O Governo de Michel Temer abriu as portas da crise da democracia brasileira e do controle social. Impopular nas ruas, mas bem-sucedido no Congresso, teve sucesso em aprovações de teto de gastos nas principais áreas de efetivação dos direitos sociais básicos de saúde, educação e previdência social. Diante da pouca abertura e interação, se caracterizou como um governo que propusera mecanismos de indução federal inverso aos estabelecidos pelos mecanismos legais, ou seja, as suas medidas não iam ao encontro das diretrizes do SUAS, bem como da LOAS - maior instrumento de indução federal da Política.

A proposta de implantar o teto para os gastos públicos federais se materializou via objeto da PEC 241/55, que foi aprovada em 16 de dezembro de 2016 e que se consolidou na Emenda Constitucional de número 95, instituindo um novo regime fiscal para vigorar nos próximos vinte anos, tendo uma vigência até 2036. Na época, a referida proposta foi alvo de intensos protestos pela sociedade civil, sendo a causa de greves e ocupações estudantis que ocorreram nas escolas e universidades públicas de todo o país, porém não foram suficientes, pois sua aprovação aconteceu mesmo diante do protesto da organização da população.

Na época de tramitação da proposta, a principal Instituição de participação social da Política, o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, se posicionou frente à matéria legislativa que viera a se constituir mais tarde em uma emenda na Constituição Federal

Em virtude do andamento do Projeto de Emenda Constitucional 241/2016, que restringe os gastos públicos por vinte anos, com base no orçamento executado de 2016. Considerando as metas pactuadas no Plano Decenal da Assistência

Social e entendendo que terá um resultado desastroso para as políticas da Assistência Social, da Saúde, da Previdência Social e da Educação. A PEC 241 pretende instituir um novo regime Fiscal para a União, e estabelece vigência de 20 anos a partir de 2017, quando haverá uma limitação anual das despesas da União em valores reais, ou seja, apenas poderá ter gasto o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA. Em resumo, a PEC 241/2016 apresentada, determina que a despesa da União do ano de 2036 será a mesma de 2016, em termos reais. O Sistema Único de Assistência Social é um Sistema Público relativamente novo, datado do ano de 2005 e ainda se encontra em fase de consolidação e de afirmação, portanto os efeitos para essa política serão ainda mais danosos, em face aos impactos, visto que a Assistência Social não tem vinculação orçamentária constitucionalmente definida. Diante do exposto o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se posiciona contrariamente à aprovação da PEC 241/2016 pelo Congresso Nacional. (CNAS, 2016).

O cenário instalado demonstrou dificuldades de interação do então governo com atores sociais e estatais. Além disso, importa destacar que o governo, ao decidir pela medida, sequer se preocupou com as propostas advindas dos principais meios de interação entre sociedade e poder público, as decisões dos Conselhos e Conferências Nacionais.

O período de gestão do então presidente do MDB escancarou a adesão da agenda neoliberal ao ceder, às afinidades e medidas ao livre mercado, às privatizações, a flexibilização das leis trabalhistas, negação dos direitos sociais, focalização das políticas públicas e conversão da seguridade social em seguro, orientados pela defesa da meritocracia.

Os resultados da entrada do governo Temer reorientaram algumas áreas das políticas públicas assim como dos espaços participativos. A característica central da governança estabelecida naquele momento foram os cortes no financiamento de diversas políticas públicas, mudanças nos colegiados, um plano econômico voltado para a privatização de serviços públicos e pouca interação entre Estado e movimentos sociais.

O enfraquecimento dos movimentos sociais, sindicais e dos Conselhos de Políticas públicas deu abertura a uma agenda pública conservadora. Na área da Assistência Social, a composição do CNAS apresentou uma composição majoritária de representações do seguimento de usuários, com protagonismo do Fórum Brasileiro de Assistência Social - FBAS. Essa construção ocorria em detrimento da participação ativa de representantes do Governo Federal e Ministérios que, naquele momento, tendiam a não priorizar as pautas, direcionando as responsabilidades estatais à própria população.

As propostas de alteração do Benefício de Prestação Continuada - BPC, dos representantes da época no CNAS de desvincular o benefício ao salário-mínimo, bem como a redução do valor, foram um fator que marcou a Política e requisitou, dos Conselhos Municipais, mobilização para protestar contra às propostas do Governo Federal e seus representantes.

Esse período foi marcado pela baixa participação dos Conselhos em propostas de Programas na área de Assistência Social que, ao invés de focarem suas atenções às novas propostas de orientação técnicas sobre aprimoramentos dos Serviços no âmbito do SUAS, tiveram que direcionar a atenção das atividades participativas para não perderem os avanços duramente conquistados. Este período político marcou as atividades dos Conselhos na luta pelo não retrocesso, permitindo afirmar que, desde então, iniciou-se um cenário preocupante de instabilidade da Política que interferiu diretamente nos canais de participação social.

A situação se agravou com a entrada do Governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, que demarcou que a prioridade da sua gestão não era o fomento e o incentivo ao trabalho executado pelos Conselhos, Sindicatos e Fóruns de políticas públicas. O governo conflituoso e instável de Jair Bolsonaro configurou um grande risco para as instâncias participativas da Política e evidenciou a ausência de incentivo ao financiamento do SUAS, o desrespeito aos pactos democráticos que fornecem sustentabilidade ao sistema e, também, ao compromisso com o avanço da proteção social.

Esse contexto de supressão das IPs na agenda conservadora do referido governo surtiu um efeito que merece destaque. O diagnóstico sobre o papel reformador destes espaços permitiu visualizar que este momento impulsionou as atividades dos Conselhos Municipais e Estaduais frente à situação da Política que foi sendo conduzida pelo Governo Federal. Enquanto o Conselho Nacional apresentava apatia e escassa atividade, por outro lado, as instâncias municipais se mobilizavam para ao impulso das atividades participativas.

[...] na Assistência Social, o Conselho Nacional, reformador outrora, passa a exercer um papel *inercial*, quer dizer, tem mostrado letargia frente aos novos desafios que a área enfrenta em contexto adverso. Em contrapartida, neste momento, conferências e conselhos municipais e estaduais mostram-se ativos já que vistos pelos atores como potenciais espaços para sua mobilização. (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021, p. 13, no prelo).

Entendemos que os Conselhos municipais, diante das demandas que foram emergindo com mudanças no seio da política, colocaram as IPs em contexto de necessidade de mobilização. Não houve a possibilidade de as instâncias municipais negligenciarem junto ao governo federal as demandas sociais que se intensificaram em todos os territórios brasileiros.

A mobilização de diversos atores sociais, como trabalhadores e usuários do SUAS no âmbito governamental, como das OSC's, ONG's, que integravam o Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS - FNTSUAS, Fórum Nacional de Usuários do SUAS - FNUSUAS, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social -

CONGEMAS, pesquisadores da área, categorias profissionais, como o Conselho Federal de Serviço Social - CRESS, Conselho Federal de Psicologia - CFP, dentre outras categorias, passaram a se comunicar e a agir independentemente das orientações e propostas do Governo Federal e do CNAS.

Dois exemplos ocorreram com a mobilização para realização da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social – CNDAS, em 2019, realizada via mobilização da sociedade civil e a XII Conferência Nacional da Assistência Social – CNAS, em 2021, que se realizou no auditório da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília - ADUnb, na capital federal. A Conferência Democrática ficou marcada como uma das maiores expressões de resistência, organização e mobilização popular em tempos de acirramento do autoritarismo.

No caso da CNDAS em 2019, esta foi um marco para história da política, visto que foi exemplo de resistência da sociedade civil que se mobilizou mesmo diante das decisões de não incentivo pelo Governo Federal, na época vigente, para realização do evento. À época, a Carta de Convocação da respectiva Conferência contava os seguintes escritos:

Nós, organizações e movimentos sociais abaixo assinados, convocamos a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social com o tema: “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social”. Este movimento em defesa da democracia e da política pública de assistência social faz-se necessário em decorrência da posição contrária do governo e a consequente revogação das resoluções do CNAS que convocavam a XII Conferência Nacional de Assistência Social. **Consideramos de fundamental importância assegurar o ciclo de conferências, uma vez que estamos vivenciando o desmonte e o desfinanciamento da política pública de Assistência Social**, comprometendo a sobrevivência de milhões de famílias, agravada pelo avanço da pobreza, do desemprego e das desigualdades. Além disso, o ciclo de conferências é fundamental para a garantia do direito constitucional à participação e ao controle social. As iniciativas já tomadas por estados e municípios de realizarem as conferências, além de confirmarem a necessidade do processo conferencial, constitui-se num ato de reafirmação, fortalecimento e defesa da democracia e do SUAS. Um espaço de debates que reunirá usuários, trabalhadoras/es, entidades, gestoras/es, ativistas, pesquisadoras/es, movimentos sociais, etc, para processar os atuais desafios da Assistência Social como política pública, direito garantido constitucionalmente, que precisa de financiamento público suficiente e, principalmente, com a participação da sociedade. Diante desse cenário avaliamos que é imperativo garantir um espaço nacional amplo, plural e diverso, em 2019, para construir novas estratégias que enfrentem os atuais desafios da Assistência Social como política pública. **Queremos fazer da Conferência Nacional Democrática não apenas um evento, mas, um grande processo de mobilização, de participação, de debate, de pactuação, de enfrentamento de desafios e principalmente, de construção de um movimento amplo e plural em defesa do SUAS**, da Política de Assistência Social, da Seguridade Social e da Democracia. Todas e Todos rumo à Conferência Nacional Democrática de

Assistência Social! Contamos com o seu apoio. (CNDAS, 2019, p. 1-2 grifos nossos).¹⁶

A Conferência representou para o setor, mesmo diante das adversidades do cenário político brasileiro, resiliência e resistência por parte dos representantes da sociedade civil no CNAS. A Conferência foi conduzida por três eixos temáticos, que destacaram a importância da população, sobretudo, como indispensável para a tomada de decisões na agenda da Política.

Quadro 4 - Eixos Temáticos da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social de 2019

Tema geral	“Assistência Social: Direito do Povo com financiamento público e participação Social
Eixo I	Assistência Social como direito do Povo
Eixo II	Financiamento Público
Eixo III	Participação Social

Fonte: CNDAS, 2019. Elaboração própria.

Além disso, outro exemplo de resistência da participação popular no setor da política de assistência social foi a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, que enfrentou o desafio de ser realizada num período de pandemia que exigia adaptações em todas as atividades, considerando as normas sanitárias para evitar a transmissão da Covid-19. Com base no relatório final da Conferência, disponibilizado pelo CNAS em 2021, o evento aconteceu, majoritariamente, de forma online.

A etapa nacional foi realizada com cerca de 10% dos participantes presentes em Brasília e 90% interagindo via internet. Uma das entidades da sociedade civil que compõem o CNAS - a Organização Nacional de Cegos do Brasil (ONCB) - realizou um primoroso trabalho na divulgação da Conferência, que incluiu o programa audiovisual “De Olho na Inclusão”, por meio do qual foram entrevistados, ao vivo, os cinco coordenadores de grupos durante a etapa nacional da Conferência, em dezembro de 2021.

Essa conferência é atípica. Nenhuma conferência é confortável, nós unimos segmentos diversos em um diálogo que muitas vezes é tenso, muitas vezes é duro, mas o que se busca é atender ao público finalístico da assistência social. E só existem entidades porque existem usuários, só existem trabalhadores da assistência porque existe esse público que necessita da assistência, só há governo/Estado porque existe o cidadão, e é este o papel da assistência social.

¹⁶ Carta de convocação da CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; Assistência Social: Direito do Povo com financiamento Público e Participação Social - Brasília, novembro de 2019. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/cndas_convocacaoofinal_v1_novafinal.pdf. Acesso em: 28 de abril de 2023.

Essa conferência é nova, é em um formato híbrido, [...] traz a questão da conectividade, da acessibilidade, de pessoas que estão presentes e pessoas que estão distantes: é internet fraca, é sistema que cai. [...] temos que partir do aprendizado que estamos vivenciando ainda dessa pandemia em que pessoas em situação de vulnerabilidade estão ainda em maior vulnerabilidade (Beto Pereira, conselheiro do CNAS, representante e presidente da ONCB, entrevistado durante a Conferência em dezembro de 2021) (ONCB, 2021).

A Conferência Nacional mobilizou que os municípios, por meio dos Conselhos gestores, se organizassem com as pré-conferências municipais que aconteceram entre maio e agosto de 2021 e, apesar do cenário da Covid-19, as orientações para a realização deveriam ser seguidas conforme as medidas de cuidado já adotadas no ambiente de trabalho (CNAS, 2021).

Na realização da Conferência, ganhou destaque a continuação do debate acerca do tema sobre o II Plano decenal de Assistência Social, com a intenção de conscientizar os usuários dos impactos na área diante das medidas e propostas de orçamento do Governo Federal somadas aos impactos da Emenda 95/2016, propostas pela gestão de Michel Temer.

Quadro 5 - Eixos temáticos da Conferência Nacional da Assistência Social - CNDAS em 2021

Tema geral	“Assistência Social: Direito do Povo com financiamento público e participação Social
Eixo I	A proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades
Eixo II	Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais
Eixo III	Controle social: o lugar da sociedade civil no Suas e a importância da participação dos usuários
Eixo IV	Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social
Eixo V	Atuação do Suas em situações de calamidade pública e emergências

Fonte: CNAS – Relatório da XII – Conferência Nacional Democrática de Assistência Social.

Na ocasião, foram elaboradas questões para orientar as atividades nos municípios de modo a

favorecer um melhor conhecimento da vigilância socioassistencial na localidade, identificar a capacidade de atuação do Suas, bem como o trabalho da gestão local, a articulação existente com outros setores de políticas públicas, emergências e desigualdades sociais, financiamento, participação e controle social, articulação com setor privado e sociedade, considerando o contexto da emergência de saúde pública, e a necessidade de prevenção e continuidade dos serviços necessários após o período crítico sanitário (CNAS, 2021, p. 1).

Interpreta-se este evento, por outro lado, considerando o período histórico para a Política de Assistência, como um resultado do fortalecimento que a Política foi conquistando a partir da década de 90. A efetiva repercussão desta atividade retrata que a expansão territorial dos Conselhos de Assistência já tivesse ocorrido na década de 1990 e a construção das normativas nacionais, junto aos atores sociais e estatais da política (citadas no capítulo anterior), garantiram seu caráter deliberativo, ganhando fôlego ainda maior a partir da gestão do Governo do PT (2003-2016), oportunizando a realização das conferências nacionais continuamente a cada dois anos, concebendo deliberações importantíssimas, fortalecendo as instâncias em amplos aspectos.

A mobilização ocorrida pelo setor desta área demonstrou, por fim, que a comunidade de atores constituída se permaneceu ativa como sentinelas para digladiarem sobre este contexto de recessão dos direitos sociais e participativos.

Os Conselhos Municipais compostos por uma comunidade de atores sociais e estatais representam, neste contexto conservador da política pública brasileira, um grande instrumento para a segurança e estratégia para as pautas de proteção social, assim como possibilitam novos repertórios de decisões em torno do avanço de inovadoras propostas para de políticas sociais públicas, em especial, sobre a necessidade da vigilância socioassistencial, como destacado.

Nesse interim, os Conselhos servem, também, como canais de comunicação e divulgação dos direitos sociais, não só aos usuários dos Serviços da Política, mas a toda população, tendo em vista a situação enternecedora a qual o país se vê diante da retomada acirrada de medidas de contrarreforma social, sucessivo aumento do desemprego, agravo e precarização das relações de trabalho, decorrentes das reformas trabalhistas e previdenciária.

Concluindo esta subseção, tivemos como intenção resgatar como a Constituição Federal, sendo o ápice da conquista das lutas populares, dos movimentos e organizações da sociedade civil, redemocratizou o sistema político brasileiro e promoveu a participação em muitos campos e aspectos da esfera pública. Este evento passou a definir como os entes federados se organizariam na gestão dos serviços e recursos públicos. Foi o marco inicial da descentralização e da autonomia política e administrativa, proporcionando, aos municípios, autonomia, em igualdade de gestão, à União e aos estados.

Os estudos trazidos demonstram que as IPs, em especial, os Conselhos, a partir da década de 1990, emergem como estruturas vinculadas às normativas constitucionais oriundas do processo de descentralização político-administrativa e financeira, que, por ordem constitucional, deveriam fiscalizar a aplicação dos recursos que seriam repassados.

Os primeiros espaços participativos a serem instituídos foram o de saúde, educação, assistência social e habitação na maior parte dos municípios, bem como nas outras duas esferas, pois residiam, nestes temas, as maiores demandas sociais a serem resolvidas que passaram a ser objetos de pesquisa sobre experiências participativas no Brasil.

Por fim, tratamos das áreas de pesquisas sobre IPs, passando pelos estudos específicos sobre Conselhos gestores e padrões decisórios. Os estudos, portanto, serviram como um aporte direcionador dos passos metodológicos da presente pesquisa - que será elucidado no próximo capítulo - para tratar a produção decisória dos Conselhos, estudos com base nas contribuições e na metodologia utilizada por Lavallo, Voigt e Serafim (2016).

2.2 CALAMIDADE PÚBLICA, PANDEMIA E CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A subseção anterior tratou da interação entre estado e sociedade e seus desdobramentos e impactos para as IPs do setor de assistência social, em especial, sobre os Conselhos gestores. Abarcamos na discussão atual os resultados dessa relação entre espaços participativos e governo federal sobre a política pública com ênfase na ausência de interação do Governo de Jair Bolsonaro, especialmente, no período pandêmico.

Este período representou duas questões: a primeira sendo o enfrentamento à desmobilização de engajamento que os colegiados e espaços de controle social, no período do seu mandato, tendo dificuldades de se adaptar a modalidade remota de reunião somada a explícita vontade do governo de extinguir esses espaços, em especial o enfraquecimento aos espaços de participação, em nível nacional; e a segunda consistente no desafio diante do quadro de emergência sanitária de demonstrar como esses espaços são importantes diante da propagação da Covid-19, que se tornou uma pandemia de alcance global no início de 2020 e forçou toda a administração pública a rever sua forma de atuação.

Neste sentido, mas com foco, em especial, no período sobre os reflexos da pandemia ocasionada pela Covid-19, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em 2020, que repercutiu em todo o mundo e ultrapassou as questões de ordem epidemiológica, nos reportaremos aos efeitos que a pandemia ocasionou à área da Política e como as nuances foram interferindo sobre a realidade dos Conselhos gestores, principalmente sobre os fortes impactos sociais e econômicos, pelo agravamento do desemprego que potencializou os índices de pobreza e extrema pobreza, sobretudo, em países de capitalismo periférico, como o Brasil.

Por isso, este texto constitui a discussão sobre o controle social, recursos destinados à Assistência Social durante o período de pandemia e os desafios dos Conselhos como unidades subnacionais, por se manterem ativos e efetivos, diante das condições advindas da calamidade pública e do contexto político brasileiro. Esta seção tem como centralidade, portanto, tratar da resiliência institucional, em que a experiência formalizada de participação social estivera submetida diante da crise sanitária.

A Política de Assistência Social, como política pública reconhecida como serviço indispensável no período pandêmico, revelou insuficiências diante da falta de financiamento público que, antes mesmo da pandemia, já vinha sofrendo interferências em relação ao planejamento financeiro do Governo Federal, fato destacado pela agenda neoliberal do governo em curso.

Espera-se, nesta seção, apontar os desdobramentos que a pandemia ocasionou aos Conselhos de Assistência Social, como foco nas instâncias municipais, demonstrando como, neste período, os desafios se despontaram quanto à efetividade das atividades deliberativas e, ao final desta, provocar discussões a respeito dos efeitos da pandemia à população em situação de vulnerabilidade social, levantando o debate sobre o papel do controle social na defesa do financiamento e da execução da política pública, considerando a necessidade de terem, como base para a deliberação, a produção de indicadores sociais.

O início de 2020, foi marcado por inúmeros indicadores sobre os 118 mil casos de Covid-19 espalhados em 114 países, Fundação Oswaldo Cruz (2020), que paralelo a este contexto, indicavam, na época, uma previsão de que, até junho de 2021, o Brasil poderia atingir a morte de mais de 500.000 pessoas, sendo considerado um dos epicentros da pandemia. Mais tarde, a taxa de óbitos brasileira, por milhão de habitantes, chegou a ser 4,7 vezes maior que a global, sendo o pior entre os grandes países em termos populacionais.

Ao longo deste período, o projeto econômico e político neoliberal do país, com as medidas de ajuste fiscal somado ao aumento da desproteção social da população trabalhadora, intensificou as implicações da pandemia, sobretudo, na vida daqueles que não possuíam vínculo empregatício. Para a população que estava diante de diversas fragilidades sociais, praticar o isolamento social, comprovadamente, como sendo uma das medidas mais eficazes para se evitar a disseminação e contágio do vírus, em muitos momentos, se mostrou uma medida inacessível.

O período de isolamento social foi oportuno para demonstrar a divisão de classes na sociedade, destacando que se expor ao contágio da doença para buscar alternativas de sobrevivência, recursos básicos e alimentação, continuar trabalhando por horas em locais com

aglomerações de pessoas, sem dispor da segurança de trabalho adequada, configurava um desafio diário de muitos trabalhadores e trabalhadoras no Brasil.

O cenário árduo teve um fardo muito maior para a população em situação de pobreza e extrema pobreza: o isolamento social não assegurou, para a classe trabalhadora de média a baixa renda, a segurança social, alimentar, habitacional e, muito menos, a segurança de renda e trabalho. A pandemia da Covid-19 ultrapassou uma crise sanitária, demonstrou-se como um ápice à questão social e econômica. O período demonstrou evidências sobre a resiliência do SUS e do SUAS, neste momento diante dos desafios e dificuldades, que, como apontado na seção anterior, vinham sofrendo recessões com as medidas governamentais de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

A interação entre este cenário com a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas, neste período, frente aos processos econômicos, sociais, territoriais e ambientais com o vírus, também passou por desafios para conseguir manter suas atividades decisórias ativas e tão importantes para um período tão intenso de aumento das desigualdades. De acordo com o Boletim de Desigualdade das Metrôpoles (2020), houve um aumento significativo e generalizado das desigualdades sociais entre o primeiro trimestre e o final do segundo trimestre do ano de 2020:

[...]identificamos um substantivo aumento do percentual de vulnerabilidade relativa (pessoas cuja renda domiciliar do trabalho não chega à metade do perfil mediano) no interior das metrôpoles no período mais recente. No 1º trimestre de 2020 tínhamos 23.5 milhões de pessoas nesta situação, correspondendo a 28.4% da população. E no último trimestre chegávamos a 25.8 milhões de pessoas, ou 31.3% da população metropolitana (SALATA; RIBEIRO, 2021).

A desigualdade social no Brasil foi potencializada diante da pandemia e as regiões metropolitanas brasileiras apresentaram um grande salto em relação à desigualdade de renda. De acordo com o IPEA, o Brasil está no ranking de 2º lugar entre os dez países mais desiguais do mundo:

Nesse ranking da desigualdade, o Brasil apresenta 0,539 pelo índice de Gini, com base em dados de 2018. Está enquadrado entre os dez países mais desiguais do mundo, sendo o único latino-americano na lista onde figuram os africanos. O Brasil é mais desigual que Botsuana, com 0,533 pelo índice de Gini, pequeno país vizinho a África do Sul com pouco mais que dois milhões de habitantes. (SASSE, 2021, p. 1).

As condições de vida no período de pandemia demonstram como as desigualdades sociais da sociedade brasileira evidenciaram o caráter multidimensional das vulnerabilidades

que afetam a maioria da população das periferias das metrópoles e das regiões que concentram pobreza, a dificuldade em manter o isolamento social em face da necessidade de buscar renda num contexto do frágil sistema de proteção social existente.

As condições precárias de habitação e de saneamento e o acesso precário ou nulo aos serviços de saúde, às desigualdades raciais e à baixa escolarização permearam um quadro de intervenção urgente à comunidade, de atores envolvidos com a execução e o planejamento da Política e, em especial, aos Conselhos gestores de Assistência Social.

O retrato de desigualdades no Brasil aponta para a necessidade dos Conselhos Municipais se consolidarem em um importante mecanismo de apoio para Política, em razão de desempenharem um sublime papel para deliberar sobre os planos de contingência desta. No entanto, a pandemia impôs inúmeras dificuldades para o funcionamento habitual do controle social na Assistência Social, particularmente, para a realização das reuniões ordinárias mensais, além de reuniões das comissões, que estiveram submetidas a adequação de reuniões e encontros na modalidade online.

No SUAS, as medidas de enfrentamento à Covid-19 distenderam-se sobre várias Portarias, Resoluções do CNAS e Notas Técnicas expedidas pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e Secretaria Especial do Desenvolvimento Social - SEDS, que exigiram, dos Conselhos Municipais, expertise e rapidez para a efetivação do controle social sob a execução dos Serviços nos municípios.

O comportamento dos Conselhos Municipais, frente às medidas governamentais federais, estaduais e municipais, foi requisitar esforços para absorverem todas as tarefas deliberativas, considerando que grande parte da representação dos Conselhos era constituída pelos mesmos trabalhadores do SUAS no âmbito da esfera municipal. Logo, a execução das atividades de formulação, planejamento, monitoramento e avaliação exercidos através do controle social ficou comprometido frente às demandas de atendimento da população mais vulnerável.

Assim, esta seção visou observar e destacar como o contexto da pandemia impactou esses canais de participação, considerando que, em diferentes momentos, os graus de eficiência dos Conselheiros tiveram mais visibilidade política e, conseqüentemente, apresentam maior ou menor acesso nas pautas da agenda pública, tendo em vista que este fator está diretamente ligado ao contexto social, econômico e, principalmente, político ao qual está inserido.

2.2.1 Os Conselhos gestores como mecanismos essenciais ao contexto de emergência

Uma infraestrutura de contingência não acontece do dia para noite, o planejamento financeiro é o que norteará a eficiência das medidas propostas. Por isso, avaliar os investimentos neste período na área da Política de Assistência Social deve ser considerado um fluxo importante e prioritário para a agenda de pesquisa, sob a ótica do que os Conselhos fizeram neste período, quais operações e de que forma a operação das atividades conselhistas conseguiram garantir a continuidade da execução dos serviços socioassistenciais em tempos de crise.

É importante destacar que em contextos de emergência, o trabalho desenvolvido pela rede socioassistencial, com as populações atingidas, requer o atendimento imediato das situações, mas precisa, também, garantir as seguranças socioassistenciais afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como acolhida, renda, convívio, autonomia, apoio e auxílio e participação social.

A Portaria do Ministério da Cidadania - MC N.º 112/2021 dispõe sobre a emergência socioassistencial e a salvaguarda social. É um importante marco legal da atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência, trazendo segurança jurídica e abrindo caminho para o incremento das ações socioassistenciais junto às instâncias de controle social.

Nesta direção, foi publicado, durante a situação de emergência pública, as “Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência socioassistencial” que trouxe orientações sobre as várias etapas do processo de emergência: pré-emergência; emergência; e pós-emergência. O documento foi uma construção técnica das várias áreas da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, que representou um avanço para o desenvolvimento da política durante o período político. Além disso, sua importância residiu nas minúcias de possíveis ações que puderam ser implementadas pelo governo federal, estados e municípios, a partir do contexto local e do grau de abrangência da emergência, daí, o imprescindível papel dos conselhos para efetivação das ações durante a pandemia.

O documento destacou as principais diretrizes para a atuação da Assistência Social em contextos de emergência:

- a) Primazia da coordenação do poder público-estatal;
- b) Ações coordenadas e fortalecimento das capacidades locais;
- c) Garantia dos direitos, prevenção e combate à violência e violação de direitos;
- d) Fortalecimento da participação e do controle social e respeito à cultura local;**

e) Atuação intersetorial.
(BRASIL, 2019, p. 15 grifos nossos).

Para retratar o panorama da situação era emergencial, até então, inédita, é importante destacar que, até 2019, a cobertura do SUAS não atingia, ainda, 23 municípios no âmbito da Proteção Social Básica implantada e por volta de 8.480 CRAS estavam em funcionamento, sendo, destes, 7.455 com o aporte financeiro do governo federal (BRASIL, 2019).

De acordo com a SNAS (2021), um dos grandes desafios trazidos pela emergência em saúde pública por Covid-19 foi realizar o atendimento à população sem colocar em risco a sua saúde e a dos profissionais que nelas atuam e promover o acesso, à população, das informações durante o período de recessão financeira para política pública.

O maior desafio deste período, para a garantia dos direitos sociais básicos foi oportunizar que a população tivesse acesso aos debates da política à medida que acessava seus direitos. Com base no levantamento realizado nesta pesquisa, identificamos que foram publicados, no ano de 2020, pelo Ministério da Cidadania - MC, nove portarias e uma nota técnica que tratava sobre o desenvolvimento dos serviços socioassistenciais.

- **Portaria MC nº 337/2020** – Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social;
- **Portaria MC nº 54/2020** - Aprova recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;
- **Portaria MC nº 58/2020** - Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da Covid-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- **Portaria MC nº 369/2020** - Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, em decorrência de infecção humana pelo novo coronavírus, Covid-19;
- **Portaria Conjunta nº 2/2020** - Dispõe acerca da operacionalização do repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, Covid-19;
- **Portaria nº 385/2020** - Dispõe sobre repasse emergencial de recursos federais para a operacionalização de ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no âmbito da União, dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional –

ESPIN, em decorrência de infecção humana pelo novo coronavírus, Covid-19;

- **Portaria nº 419/2020** - Dispõe acerca de excepcionalidades para a preservação das entidades de assistência social no âmbito da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS face ao estado de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus, Covid-19;

- **Portaria nº 100/2020** - Aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos 28 diferentes cenários epidemiológicos da pandemia causada pelo novo Coronavírus – Covid-19;

- **Portaria nº 148/2020** – Aprova recomendações gerais à gestão da rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social, especialmente às organizações da sociedade civil, sobre a adaptação das ofertas socioassistenciais no contexto da pandemia do novo coronavírus – COVID-19;

- **Nota Técnica nº 04** - Dispõe sobre o preenchimento dos sistemas RMA, SISC e SisAcessuas em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (Covid-19). (BRASIL, 2021, p. 10).

Nessa direção, além das normativas e orientações veiculadas como subsídios para gestores e trabalhadores do SUAS, as equipes técnicas da secretaria mantiveram-se em diálogo com as equipes gestoras e executoras do SUAS nos estados e nos municípios e com os órgãos de controle social, como espaços indispensáveis para o monitoramento e a avaliação das diretrizes recomendadas pelas portarias, segundo informações do relatório de gestão da SNAS, publicado em 2021. Diante dos achados, no que tange às atividades Conselhistas durante este período de Pandemia, por exemplo - sendo objeto empírico desta pesquisa - consideramos importante reportar os instrumentos de trabalho dos conselhos gestores e informar, de forma genérica, as principais comissões e documentos que organizam os conselheiros em atividades distintas.

Um conselho de política pública, especialmente, os gestores de cada setor, se organizam através do Regimento Interno, que se trata de uma documentação que autorregula o Conselho. Neste documento, há orientações acerca da composição dos conselhos, a representatividade de cada parte interessada - governamental e não governamental - a organização e a periodicidade das reuniões dos Conselhos.

Em síntese, o documento apresenta um conjunto de normas estabelecidas para regulamentar a organização e o funcionamento do órgão, detalhando os diversos níveis hierárquicos, as respectivas competências das unidades existentes e os seus relacionamentos internos e externos.

Os Conselhos gestores costumam ser divididos em Comissões para tratar de temas específicos e variados. Essas comissões se dividem em monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, comissão de cadastro e documentação responsável por analisar a documentação das instituições do terceiro setor, para obter o registro do conselho municipal, comissão para analisar projetos e propostas de fundos municipais, estaduais e federais, comissões dos programas de transferência de renda, dentre outras que se dividem de acordo com as necessidades das pautas e questões mais específicas de cada município.

As reuniões ordinárias dos Conselhos, geralmente, ocorrem mensalmente, as pautas são pré-definidas e as datas das deliberações seguem um cronograma periódico. Quando há necessidade de tratar de uma pauta de emergência, não prevista no cronograma das reuniões, há a convocação de reunião extraordinária. No entanto, como apontado na seção anterior, durante a gestão presidencial do Governo de Jair Bolsonaro, o incentivo financeiro não foi a prioridade, do qual diminuiu os valores orçamentários acordados em vários setores. Conforme Barreto e Ferres (2021, p. 8):

Nesse cenário, coube aos municípios desenvolver ações estratégicas a partir do repasse de recursos federais, sob pactuação de interesses mais amplos, que revelam nosso pacto federativo, associado aos conflitos de interesses político-partidários que se ancoram em diferentes escalas de poder, parece nublar os processos de tomada de decisões e de ações republicanas para o enfrentamento do vírus.

Durante a pandemia, as reuniões dos Conselhos passaram a acontecer na modalidade online, se desenvolveram, primordialmente, em convocações extraordinárias e as atividades estiveram, basicamente, centradas na prestação de contas de recursos utilizados pelas instituições representadas nos Conselhos. A questão é que a eficácia deliberativa e representativa pode gerar algumas dúvidas, tais como: i) como os Conselhos gestores de assistência social reinterpretaram a sua atuação durante a pandemia, ii) o controle social adequado aos novos moldes tecnológicos impostos pelo período pandêmico teve o poder de efetivar participação social?

Essas circunstâncias sobre os desafios, para garantir a sobrevivência de usuários da política e manter-se protegido da Covid-19, multiplicaram, deixando famílias e indivíduos expostos a situações de vulnerabilidades e riscos individuais e sociais. Neste sentido, as demandas espontâneas sinalizavam para a necessidade de receber suportes que poderiam ser providos pelo Poder Público no território.

As sistematizações dos registros das equipes técnicas sobre os atendimentos prestados à população seriam úteis como diagnósticos de vigilância socioassistencial, essenciais para auxiliar a atuação de instâncias de participação popular, como os Conselhos de direitos e afins, sendo propagadora junto ao Poder Público das necessidades da população e dos recursos que precisam ser providos no território.

Essa questão será discutida nas análises realizadas na seção quatro desta pesquisa, que apresentará as experiências dos Conselhos, não somente os grandes efeitos da pandemia na sua autorregulação, mas uma perspectiva mais ampla e detalhada sobre as dinâmicas e as influências nos padrões decisórios dos Conselhos neste período. Acerca da experiência desta última parte desta seção, é importante salientar que nos propomos a desenvolver este assunto visto que, ainda, é bastante tímida a bibliografia sobre Conselhos gestores neste setor analisado, com foco no período pandêmico, diante do cenário recente vivenciado.

Mas nos propomos a esse desafio, visto que o conhecimento das experiências participativas durante a pandemia endossa a importância da política de assistência social como uma das alternativas de proteção social para a população. Evidencia, também, a capilaridade dos equipamentos que garantem o acesso da população ao SUAS, com destaque para os Conselhos, que promove a participação da sociedade civil organizada e dos usuários da política como uma referência às famílias e aos indivíduos mais vulneráveis e desenvolve a capacidade de articulação com os demais serviços socioassistenciais e políticas públicas presentes no território.

Esta seção teve como objetivo resgatar os contextos de emergência, demonstrando como os Conselhos possuem um importante papel para o trabalho desenvolvido pela rede socioassistencial com as populações atingidas pela crise sanitária, destacando que o atendimento imediato das situações também necessitou garantir as seguranças socioassistenciais afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como acolhida, renda, convívio, autonomia, apoio e auxílio o desenvolvimento, sobretudo, do controle social neste processo.

3 CAMINHOS METODOLÓGICOS PERCORRIDOS

Este capítulo tratará do método utilizado em todo o estudo, sendo dedicado a este tópico a teoria de abordagem, os instrumentos, as técnicas que operacionalizaram as análises realizadas, a apresentação de dados que justificam a escolha do objeto de pesquisa, bem como as experiências e a sensibilidade com que nos deparamos ao coletar e analisar os dados.

Nos dedicaremos a explicar o critério utilizado para a seleção dos Conselhos gestores como objeto de estudo, tendo como precedente inicial as comparações entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM dos três municípios. Trataremos do breve contexto de formação da região que retrata como esse processo interferiu no desenvolvimento socioeconômico e como este cenário requer atenção da política pública em questão, especialmente, da comunidade de atores responsáveis pelo seu desenvolvimento nos espaços participativos.

Optamos por realizar a análise a partir deste prisma, considerando que o IDHM é um importante indicador para caracterizar um determinado território e que estes indicadores são resultados dos processos políticos que contornam a formação territorial, em especial, destes municípios.

Dado que a territorialização é um dos focos de intervenção da vigilância socioassistencial, vamos demonstrar como a relação dos atores que estão envolvidos nas decisões podem interferir no desdobramento da política pública e como as comunidades, especialmente em períodos de emergência e calamidade pública, necessitam de um olhar particular diante das suas realidades.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

3.1.1 Contextos sócio-históricos da Região Metropolitana de Maringá – PR (RMM)

A seleção dos Conselhos ocorreu com base no recorte da Região Metropolitana de Maringá - RMM: Maringá, Sarandi e Paiçandu-PR. De acordo com o Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA (2021), as regiões metropolitanas são aquelas que abrigam e compartilham funções locais e regionais, possuem em comum uma complexidade de fenômenos econômicos, socioculturais, ambientais e são capazes de determinar e caracterizar essas espacialidades diante da sua interligação territorial.

Atualmente, o estado do Paraná conta com oito regiões metropolitanas, conforme demonstrado na figura abaixo. De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2020), a RMM, em seu prelúdio, incluía, apenas, 8 (oito) municípios, sendo eles: Maringá, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Paçandu, Marialva e Sarandi. Após diversos acordos políticos que foram sendo estabelecidos, houve a inclusão de outros municípios por meio de Leis Complementares à região metropolitana.

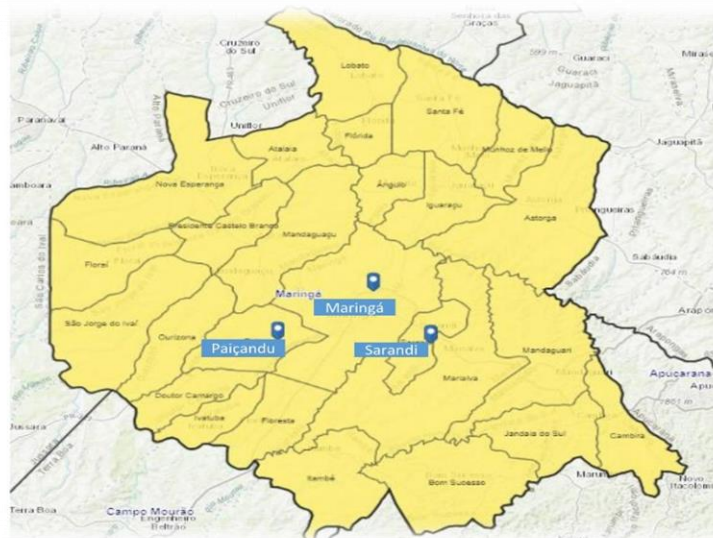
A RMM, atualmente, conta com 26 (vinte e seis) municípios, sendo que as três cidades mais populosas são Maringá, Paçandu e Sarandi.

Figura 1 - Regiões Metropolitanas do Paraná



Fonte: Paraná Interativo. Regiões Metropolitanas do Paraná. Elaboração Própria.

Figura 2 - Municípios da Região Metropolitana De Maringá - RMM



Fonte: Paraná Interativo. Região Metropolitana de Maringá. Elaboração própria.

Na tabela a seguir, reunimos os índices dos três municípios com base no Censo do IBGE de 2010¹⁷. Paiçandu e Sarandi/PR, sendo os dois segundos maiores em população, mas que possuem números baixos em relação ao IDHM e Produto Interno Bruto - PIB per capita em relação à Maringá, mas, também, em comparação a outros municípios de porte populacional bem menores.

Tabela 1 - Municípios da Região Metropolitana de Maringá – RMM: aspectos populacionais, econômicos e desenvolvimento humano

Município	População Estimada 2021	População no último senso de 2010	Densidade demográfica	PIB per capita	IDHM-M
Maringá	436.472	357.077	733,14	45.582,78	0,808
Paiçandu	42.251	35.936	209,69	20.062,32	0,716
Sarandi	98.888	82.847	800,74	17.895,34	0,695

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010). Elaboração própria.

Os dados demonstram que a renda per capita da ocupação e o IDHM de Maringá/PR apresenta uma cifra desigual das cidades de Paiçandu e Sarandi, mesmo sendo vizinhas do grande polo econômico. Segundo Ana Lucia Rodrigues (2011), uma característica da região é como as condições de classes influenciaram na ocupação dos três municípios. A população com renda mais alta ocupou os espaços mais centrais da Região e as bordas da cidade concentraram as ocupações de classes que têm renda médias, às vezes, mais baixas.

O processo de ocupação regional que foi se estabelecendo ao longo dos anos nesta região materializou o afastamento da população em situação de pobreza e extrema pobreza e produziu um indicativo de segregação social que resultou no deslocamento das “[...] camadas populares para as extremidades marginais (bordas) da cidade desde o princípio” (RODRIGUES, 2011. p. 3).

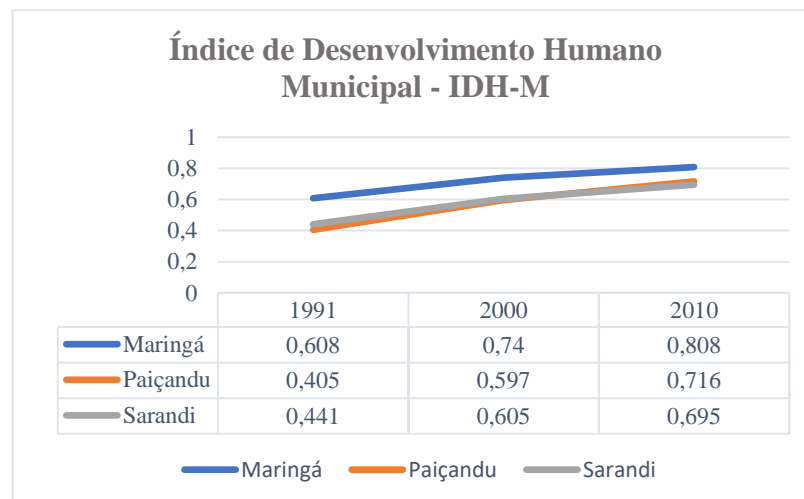
Além do afastamento da população de baixa renda para a periferia do perímetro urbano, ocorreram processos sociais, econômicos e políticos em Maringá que excluíram essa população dos próprios limites do município, afastando-a para cidades vizinhas, como Sarandi e Paiçandu, que são aglomerações urbanas desprovidas de infraestrutura básica (RODRIGUES, 2011, p. 3).

¹⁷ Foi realizada a utilização de dados do Censo de 2010, pois, de acordo com IBGE (2020; 2022; 2023), em 2020, não foi realizada a aplicação do senso do IBGE em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19. Em 2021, o Censo não foi realizado pela falta de recursos públicos. Está em processamento os dados coletados no Censo realizado em 2022.

As cidades Sarandi e Paiçandu surgiram, essencialmente, a partir de uma área que separou os habitantes conforme as suas condições socioeconômicas. É relevante analisar a distribuição populacional das três cidades, pois isso explica como as diferenças sociais relacionadas à fragmentação e à formação da região tiveram consequências significativas para o desenvolvimento social e urbano das cidades em torno do polo da região metropolitana.

Como apontado pelo Observatório da Metrôpoles (2020), a pobreza, especialmente em Sarandi e Paiçandu, ainda, é um padrão comum em relação aos aspectos socioespaciais. O último Censo do IBGE (2010) revelou que Maringá ocupa o segundo lugar no IDH-M do Paraná, com um índice de 0,808, e ocupa a posição de 23º no Brasil. Paiçandu ocupa o lugar de 152º no Paraná e 1427º no País, apresentando um IDH-M de 0,716. Sarandi ocupa o lugar 256º no Paraná e 2059º no Brasil, apresentando um IDH-M de 0,695.

Gráfico 1 - Comparação de IDH-M de Maringá, Paiçandu e Sarandi – PR



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010).
Elaboração própria.

O IDHM apresentado é um resultado do processo de urbanização que se consolidou na região metropolitana que contorna o polo que é Maringá. Conforme apontado nos gráficos, Paiçandu e Sarandi/PR ocupam posições no *ranking*, muito diferente de Maringá quando realizada uma comparação sobre a densidade demográfica dos municípios, sobre o PIB per capita e suas proximidades geográficas, que têm influência direta no desenvolvimento da política econômica.

Em relação à segregação socioespacial que se fundou com o planejamento urbano de Maringá, é notório e indispensável salientar a densidade demográfica que se apresentou, em especial, nas cidades de Paiçandu e Sarandi/PR. Este diagnóstico nos auxilia a compreender as

situações de precarização e agravamento das vulnerabilidades que colocam em risco a sobrevivência, dignidade e socialização dos indivíduos em seus territórios.

Conforme as informações apresentadas pelo IBGE no último censo de (2010), Sarandi/PR apresenta-se como a segunda maior cidade da RMM em número de densidade demográfica, apresentando um índice de 800,74 pessoas por km², sendo que possui uma unidade territorial de 103,501km². No Paraná, ocupa a posição de 152º no IDH-M e, entre as cidades da RMM, está em 2º lugar com o IDH-M mais baixo, atrás, apenas, de Bom Sucesso/PR, que possui uma estimativa de 91.785 habitantes a menos.

Ainda, o PIB per capita de Sarandi/PR é de 17.895,34, estando em 2º lugar de arrecadação mais baixa entre as cidades da RMM, estando atrás de Bom Sucesso, com 7.103 habitantes, com um PIB per capita de 16.930,59.

Esses dados são exemplos das diferenças de concentração e distribuição de renda no território de Sarandi/PR, que se explicam por todo o contexto de formação dessa cidade. Os dados explicam os altos índices de violência que se manifestam em Sarandi/PR e reforçam a necessidade de analisar como se concentram os debates sobre a vigilância socioassistencial no município, sobretudo, do ponto de vista das decisões de instituições que pretendem decidir sobre Serviços que visam a diminuição e a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social.

Em relação ao município de Paiçandu/PR, é a 5ª cidade com o IDH-M mais baixo nesta região metropolitana, sendo a terceira maior em densidade demográfica, com o número de 206,69 de pessoas por km². Este dado nos mostra que Paiçandu é uma cidade populosa, assim como Sarandi/PR, mas que, em relação ao PIB per capita, ocupa a 24ª posição, ou seja, está entre as três cidades com menor índice per capita, apenas, atrás de Sarandi/PR.

Estes índices são fontes importantes para o desenvolvimento dos tipos de IPs que se estabelecem em cada território, assim como interferem nas principais pautas que conduzem as decisões e a agenda de produção dos Conselhos em questão. Além disso, os dados podem, também, sustentar a hipótese dos efeitos e dos impactos que se degradam em comunidades com índices de desigualdade social mais elevados.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

-SMAS'S

Consideramos importante para a pesquisa caracterizar a estrutura das Secretarias Municipais de Assistência Social, visto que estas são responsáveis por executar a Vigilância

Socioassistencial nos municípios e por realizarem a gestão dos Conselhos Municipais estudados.

3.2.1 Secretaria Municipal de Assistência Social de Maringá/PR

O Município de Maringá é habilitado em Gestão Plena do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, desde 2005, considerado um município de grande porte, organiza seus serviços por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, políticas sobre Drogas e Pessoa Idosa - SAS, conforme a Lei Federal n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e Lei Complementar Municipal n.º 1.318/2022 (c/alterações da LC 1325/2022), é a responsável pela gestão da Política de Assistência Social no município, visando a garantia da proteção social a quem dela precisar e a promoção da cidadania, por meio da implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS em Maringá.

Nos anos delimitados para pesquisa, o SAS possuía os setores responsáveis pela gestão da Proteção Social Básica - PSB, Proteção Social Especial, Vigilância Socioassistencial, Cadastro Único e Transferência de Renda e realiza a gestão de alguns Conselhos Municipais de direitos e do COMAS. A Secretaria dispõe do seguinte corpo técnico, responsável por desenvolver as atividades dos setores acima citados: superintendência; diretoria de assistência social; diretoria de política sobre drogas; gerência da pessoa idosa; gerência de apoio a população em situação de rua, gerência de apoio às entidades, gerência de gestão do SUAS, gerência de Logística e Infraestrutura, gerência de proteção social básica, gerência de proteção social especial - alta e média complexidade, gerência de transferência de renda e cadastro único, gerência financeira e administrativa.

Os dados levantados acerca da estrutura da Secretaria foram buscados no site oficial do órgão¹⁸. Na oportunidade, identificamos que a Secretaria divulgou, pós pandemia, alguns relatórios sobre as ações desenvolvidas durante o período pandêmico. Além dos relatórios, a Secretaria reservou um espaço no site para os atos normativos e os relatórios do ano de 2020, com um link de acesso rápido ao portal da transparência e também deixou disponível um link para acesso sobre informações sobre o auxílio-alimentação ofertado no período de pandemia.

¹⁸ SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social políticas sobre Drogas e Pessoa Idosa - SAS. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 09 de maio de 2023.

Em relação às Unidades de Serviço da Política, Maringá conta na área de Proteção Social Básica com doze Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, distribuídos em áreas territoriais diversas e com três unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV: Centro de Convivência Eliseu Gianini, Centro de Convivência Parque das Palmeiras, Centro de Convivência Santa Felicidade.

Na área de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, possui dois Centros Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social para atendimento às Medidas Socioeducativas; um Centro Dia do Idoso; um Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua, um Serviço Especializado de Abordagem Social — SEAS.

Na área de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, conta com dois serviços de acolhimento, sendo eles: Acolhimento Institucional e Acolhimento Familiar.

3.2.2 Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu/PR

O município de Paiçandu-PR conta com o órgão estruturado desde 2003, sendo classificado como município de médio porte pela PNAS (2004). Conforme a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993, e com Lei Complementar Municipal n.º 1.318/2022 (c/alterações da LC 1325/2022), é a responsável pela gestão da Política de Assistência Social no município, garantindo acesso à proteção social a quem dela precisar e a promoção da cidadania, por meio da implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS em Paiçandu.

Nos anos delimitados para pesquisa, o SMAS possuía os setores responsáveis pela gestão da Proteção Social Básica - PSB, Proteção Social Especial, Cadastro Único e realiza a gestão de alguns Conselhos Municipais de direitos e do CMAS.

A Secretaria dispõe do seguinte corpo técnico: secretária municipal de assistência social, diretoria do departamento de proteção social básica, diretoria de proteção social especial de média e alta complexidade, diretoria de vigilância socioassistencial e secretaria executiva dos Conselhos municipais de direitos e conselho gestor de assistência social. Os dados levantados acerca da estrutura da Secretária foram buscados no site oficial do órgão¹⁹.

¹⁹ SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social de Paiçandu/PR. Informações disponíveis em: <http://paicandu.pr.gov.br/index.php?sessao=495ecde7a1sv49&id=1688> social. Acesso em: 09 de maio de 2023.

Em relação às Unidades de Serviço da Política, Paiçandu conta, na área de Proteção Social Básica, com dois Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV e duas Unidades de atendimento do Cadastro Único.

Na área de Proteção Social Especial de Média Complexidade, possui um Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

3.2.3 Secretaria Municipal de Assistência Social de Sarandi/PR

O município de Sarandi-PR conta com o órgão estruturado desde 2002, sendo classificado como município de grande porte pela PNAS (2004). Em conformidade com a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993, e com Lei Complementar Municipal n.º 1.318/2022 (c/alterações da LC 1325/2022), é a responsável pela gestão da Política de Assistência Social no município, garantindo acesso à proteção social a quem dela precisar e a promoção da cidadania, por meio da implementação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS em Sarandi. Nos anos delimitados para pesquisa, a SAS possuía os setores responsáveis pela gestão da Proteção Social Básica - PSB, Proteção Social Especial, Cadastro Único, Diretoria sobre Drogas, Centro Integrado de Atendimento Pedagógico e Social - CIAPS e realiza a gestão de alguns Conselhos Municipais de direitos e do CMAS.

A Secretaria é composta pelo seguinte corpo técnico: secretária municipal de assistência social, coordenadora administrativa da SAS, diretoria do departamento administrativo da SAS, diretoria do departamento de enfrentamento à pobreza, diretoria do departamento de proteção social básica, diretoria proteção social especial de média e alta complexidade e secretaria executiva dos Conselhos municipais de direitos e conselho gestor de assistência social. Os dados levantados acerca da estrutura da Secretária foram buscados no site oficial do órgão²⁰.

Em relação às Unidades de Serviço da Política, Sarandi conta, na área de Proteção Social Básica, com dois Centros de Referência de Assistência Social - CRAS. Na área de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, possui dois Centros Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e um Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher – CRAM.

²⁰Secretaria Municipal de Assistência Social de Sarandi – SAS de Sarandi/PR. Informações disponíveis em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social>. Acesso em 09 de maio de 2023.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ - RMM

3.3.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá - COMAS

O Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá é uma instituição de natureza permanente e paritária, composta para preservar as representações dos usuários, dos trabalhadores e das entidades e organizações da política pública de assistência social.

A instituição participativa foi criada através da Lei Municipal n.º 3.530, de 22 de março de 1994. Nos anos seguintes, por meio de outras leis, as Leis Municipais n.º 3.963/1995, 7.020/2005 e 7.591/2007, a composição, estrutura e regras aplicáveis a esta instituição seriam alteradas sistematicamente, até a revogação definitiva destes instrumentos legais pela Lei Municipal n.º 8.958, de 14 de junho de 2011, atual norma em vigor.

De acordo com o artigo 13 da legislação em vigor, o Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS é composto, atualmente, por 26 (vinte e seis) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 13 (treze) membros não-governamentais, eleitos em assembleias próprias e 13 (treze) membros governamentais, nomeados pela chefia do Poder Executivo.

O Conselho conta com uma página na internet²¹ para *download* e acompanhamento de todos os atos que dizem respeito à atuação do colegiado, leis de criação, regimento, nomeação de seus membros, resoluções, atas de reuniões, outros documentos e informações sobre o endereço e contato com sua Secretaria Executiva, responsável pela organização das reuniões, guarda de documentos, encaminhamentos necessários para dar cumprimento as decisões do colegiado e prestar assessoria técnica aos conselheiros.

3.3.2 Conselho Municipal de Assistência Social de Paiçandu – CMAS

O Conselho Municipal de Assistência Social de Paiçandu é um órgão colegiado deliberativo permanente e de composição paritária, que está ligado à estrutura da Administração

²¹ MARINGÁ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social, políticas sobre drogas e pessoa idosa - SAS. Página do COMAS- Conselho Municipal de Assistência Social. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=conselho/12>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

Pública Municipal e é responsável pela Coordenação da Política Municipal de Assistência Social. Sua criação se deu por meio da Lei Municipal n.º 896 de 04 de outubro do ano de 1995.

Nas leis municipais seguintes, como as Leis Municipais 1.650/2005, 1.874/2008, 2.112/2011 e 2.378/2014, a composição, estrutura e regras aplicáveis a esta instituição participativa seriam alteradas sistematicamente, até a revogação definitiva destes instrumentos legais pela Lei Municipal n.º 2.532, de 10 de março de 2017, atual norma em vigor.

De acordo com a legislação em vigor, o Conselho Municipal de Assistência Social é composto por 05 (cinco) membros do Poder Público Municipal e 05 (cinco) representantes da sociedade civil e entidades não governamentais, em número igual de suplentes. O Conselho conta com uma página na internet²² para download e acompanhamento todos os atos relativos à atuação do respectivo colegiado, leis de criação, regimento, nomeação de seus membros, resoluções, atas de reuniões, demais documentos e informações sobre o endereço e contato com sua Secretaria Executiva, que é responsável pela organização das reuniões, guarda de documentos, encaminhamentos necessários para dar cumprimento as decisões do colegiado e prestar assessoria técnica aos conselheiros.

3.3.3 Conselho Municipal de Assistência Social de Sarandi – CMAS

O Conselho Municipal de Assistência Social de Sarandi é um órgão deliberativo, permanente, de composição paritária, que está vinculado à estrutura do órgão da administração pública municipal, que coordena a política municipal de assistência social. A sua criação ocorreu pela Lei Municipal n.º 624, de 1995. Anos mais tarde, por meio de outra lei, a Lei Municipal n.º 1.081/2003, a composição, estrutura e regras aplicáveis a esta organização participativa seriam alteradas de forma sistemática, até a revogação definitiva desses instrumentos legais pela Lei Municipal n.º 1.852, de 22 de agosto de 2011, atual norma em vigor.

A legislação em questão apresenta, de acordo com o artigo 11, que o Conselho Municipal de Assistência Social é composto, paritariamente, por 18 (dezoito) membros titulares e respectivos suplentes, nomeados por ato do Prefeito, dentre os indicados pelos órgãos governamentais e pela assembleia das entidades da sociedade civil.

²² PAIÇANDU, Prefeitura Municipal. Conselhos Municipais Página do CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

O Conselho Municipal tem página na internet²³ no site oficial da Prefeitura com informações sobre Secretaria, calendário anual, legislação, portaria de nomeação de membros, atas de reuniões, resoluções e regimento interno. No entanto, no que diz respeito ao CMAS, a página está, até o momento, corrompida, sem nenhuma informação ou documentação disponível.

Tabela 2 – Caracterização dos Conselhos por representação

Representantes	COMAS – Maringá: Gestão 2019 -2021	CMAS – Paçandu: Gestão 2017– 2019 e 2020-2022	CMAS – Sarandi: Gestão 2017 – 2019 e 2020-2022
Representantes da Sociedade Civil: usuários	5	-	3
Representantes das Organizações Não Governamentais e trabalhadores do setor	4	5	6
Representantes governamentais e trabalhadores do setor	4	5	8

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 – Tipos de Comissões de cada conselho

Conselhos Municipais	Comissões
COMAS – Maringá: Gestão 2019 -2021	I. Comissão de Políticas Públicas II. Comissão Temática de Controle Social do Programa Bolsa Família – PBF III. Comissão de Documentação e Inscrição
CMAS – Paçandu: Gestão 2019 -2021	I. Comissão Temática de Políticas Públicas II. Comissão Temática de Documentação e Inscrição III. Comissão Temática de Comunicação e Mobilização IV. Comissão Temática Permanente de Financiamento e Orçamento de Assistência Social
CMAS – Sarandi: Gestão 2019 -2021	I. Comissão de Políticas Públicas II. Comissão Temática do Programa Bolsa Família – PBF III. Comissão de Documentação e Inscrição IV. Comissão Temática Permanente de Financiamento e Orçamento de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria.

²³SARANDI, Prefeitura Municipal. Conselhos Municipais. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/servicos/conselhos-municipais#>. Acesso em: 04 de set. De 2022.

Realizamos o levantamento da representação dos Conselhos e das Comissões organizadas para a gestão das atividades dos anos pesquisados.

Nos Conselhos analisados, foram identificados três padrões diferentes: a) que os documentos estão vinculados aos sites da Secretária Municipal de Assistência Social, que disponibiliza uma aba para o respectivo conselho; b) que os conselhos têm números próximos de representação e apresentaram grande diversidade de atores não governamentais entre instituições e entidades de apoio aos serviços socioassistenciais e de garantia e defesa de direitos; c) as comissões temáticas que organizam a gestão dos conselhos apresentam um padrão de atividades setorializadas, que direciona a atuação de cada representante.

O levantamento dos documentos dos Conselhos dos três municípios exigiu um grande esforço para reunir os dados, sobretudo no que diz respeito à classificação do que seria prioridade para ajudar nas análises. Ao longo da coleta dos documentos e leitura dos respectivos documentos, surgiram novas inquietações e dúvidas em relação à composição do conselho, o que justifica os quadros apresentados anteriormente. A análise da composição do conselho foi um complemento para analisar como o conselho, diante da sua organização, poderia dar prioridade à vigilância socioassistencial.

A partir da identificação de informações sobre a organização representativa e a função de cada representante das comissões, foi possível identificar em que setor do conselho poderia ter iniciado os debates pela temática da vigilância, ou seja, quais atores presentes poderiam iniciar ou requisitar a pauta da vigilância. Mas merece destaque na pesquisa os desafios durante a busca por documentos que pudessem oferecer ainda mais segurança para o tratamento dos dados das análises das atas e das resoluções.

Para compreender a composição dos Conselhos dos três municípios, foi necessário analisar os decretos que designavam os conselheiros como representantes de cada setor, o que provocou a busca por dados no portal da transparência, pois, apesar de disponibilizarem uma grande variedade de documentos, alguns deles, específicos, não estavam na aba direta do Conselho, sendo necessário fazer uma busca mais aprofundada no portal da transparência. Além do tempo considerável dispensado para tal atividade, se coloca em questão o acesso dos documentos.

A forma diferente como cada Conselho organiza os seus documentos, no que diz respeito ao *layout* de cada site, dificultou a pesquisa, pois cada site estava organizado de uma forma. Além disso, grande parte dos documentos não se organiza de acordo com as datas cronológicas de realização das atividades ordinárias e extraordinárias. Em alguns Conselhos, os documentos das Conferências se misturavam com os documentos das atividades dos

Conselhos, demonstrando até a ausência de documentos. Sendo necessário, portanto, entrar em contato por e-mail com as Secretarias Municipais para solicitar os documentos.

3.4 CONCEITOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, TÉCNICAS E CATEGORIAS TEMÁTICAS PARA TRATAMENTO DOS DADOS

Dado que o objetivo desta pesquisa é verificar se a VS esteve presente nos debates e decisões dos Conselhos gestores, por meio da leitura das atas e resoluções produzidas pelos conselhos, faremos uma comparação de como o tema se apresentou em 2019, período que antecedeu a crise sanitária e em 2020, período de emergência da situação de calamidade pública. Dessa forma, o método foi desenvolvido a partir de um levantamento bibliográfico e documental como parâmetros para analisar o problema proposto, que se baseia na literatura de Gurza Lavallo, Voigt, Serafim (2016); Gurza Lavallo, Guicheney, Vello (2020). Assim, explorará a produção de diagnósticos sobre o desempenho das IPs em relação às atividades decisórias.

A fim de contribuir com os progressos da literatura dos últimos anos, que tem como intenção compreender a efetividade dos Conselhos em relação à democracia deliberativa, esta pesquisa usará o mesmo instrumento - análise documental -, mas com foco no diagnóstico da agenda de decisões dos Conselhos em torno do padrão de decisão acerca da Vigilância Socioassistencial. Para cumprir o objetivo, buscamos nos documentos normativos da Política de Assistência Social como ela está definida teoricamente e como pode ser compreendida entre atividades propostas pelos atores do planejamento. Os documentos utilizados para conhecer a dimensão teórico-conceitual da VS foram: Política Nacional de Assistência Social (2004), Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993), Política Nacional de Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica-SUAS (2012) e Cartilha do Curso de atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS (2016).

Destacaremos os conceitos que direcionam as atividades em VS e utilizaremos algumas palavras para orientar a leitura das atas e resoluções. Essas palavras serão utilizadas como palavras-chave para identificar, entre os debates e decisões, a existência da temática nas pautas Conselhos. Dessa forma, criamos um quadro que apresenta os principais conceitos que sustentam a dimensão teórico-conceitual da VS, apoiado pelos documentos mencionados no parágrafo anterior.

Neste quadro, acrescentamos as definições do Dicionário Aurélio, para demonstrar o significado de cada palavra e os sinônimos de cada conceito usado nos documentos normativos

para se referir à VS. Utilizamos deste método, pois compreendemos que, no processo de análise dos documentos produzidos pelos Conselhos, a temática poderá ser apresentada na redação por meio dos sinônimos ou sentido semântico.

Optamos por tratar e abordar os conceitos, pois os vocábulos têm sentido e concentram representações da realidade. Para Minayo (2020), os termos mais importantes de um discurso científico são os conceitos, pois eles não são, apenas, uma palavra, neles, se concentram muita teoria, posição política e muita história, além da capacidade de exprimir a realidade. Assim, procuramos cada expressão citada sobre o tema VS e as usaremos como um guia para responder às nossas perguntas e levantar novas hipóteses.

Quadro 7 - Dimensão teórico conceitual de palavras-chave da Vigilância Socioassistencial

Palavra-chave	Referência e significado de conceito	
RISCO	PNAS (2004)	Dicionário Aurélio
	O conceito de risco está necessariamente associado à Pré definição de um evento (ou de um certo conjunto de eventos) e, considera a necessidade de compreensão das dimensões culturais ou subjetivas. O conceito de risco é utilizado para diversas áreas disciplinares do conhecimento e pode ter aplicação distinta em relação aos setores de políticas públicas, como saúde, meio ambiente, segurança etc. (BRASIL, 2016, p. 19).	Substantivo masculino: perigo; probabilidade ou possibilidade de perigo. Sinônimos: estar em risco.
VULNERABILIDADE	O segundo conceito-chave é utilizado em diversas políticas públicas, e, portanto, cabe refletir qual a especificidade de sua aplicação no âmbito da política de assistência social: a vulnerabilidade se constitui em situações ou ainda em identidades que podem levar à exclusão social dos sujeitos. (BRASIL, 2004).	Substantivo feminino: característica, estado do que é vulnerável; Qualidade que pode se encontrar vulnerável: a vulnerabilidade da segurança pública. Sinônimos: fragilidade, delicadeza, insegurança.

<p>TERRITÓRIO</p>	<p>Território é um conceito chave para a Política pois é nele que nascem e se desenvolvem as potencialidades e vulnerabilidades dos indivíduos através dos vínculos construídos em comunidade, é um espaço permeado pelas relações sociais passadas e presentes, pelas ofertas e ausências de políticas públicas, das relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e laços de solidariedade que nele existe. (BRASIL, 2004).</p>	<p>Substantivo masculino: Grande extensão de terra; área extensa de terra; torrão. Etimologia (origem da palavra território). <i>Sinônimos</i>: nação, região, torrão.</p>
<p>IDENTIFICAÇÃO</p>	<p>Identificar a incidência dos distintos graus de vulnerabilidade social presentes nos diferentes territórios das cidades, dos estados e do país, para que seja possível realizar o planejamento de políticas públicas, consiste em um dos significados de utilização deste termo.</p> <p>Outros objetivos: Identificar e reconhecer as diferenças e desigualdades sociais;</p> <p>Identificar, de forma proativa, através da busca ativa de indicadores, os índices de probabilidade de situações diante de um contexto de risco já eminente, a fim de desenvolver metodologias de redução de danos, bem como de prevenir o agravamento de uma exposição ao risco.</p>	<p>Substantivo Feminino: Ação ou efeito de identificar. Ação de reconhecer algo ou alguém como sendo os próprios: identificação do bandido; identificação o colar roubado.</p> <p><i>Sinônimos</i>: reconhecimento, consubstanciação.</p>
<p>SISTEMATIZAÇÃO</p>	<p>Classificar os índices identificados, analisando a adequação entre as necessidades da proteção social da população e da efetiva oferta dos Serviços socioassistenciais. Considerar os índices identificados.</p>	<p>Substantivo feminino: Sistematizar.</p> <p><i>Sinônimos</i>: Ação ou efeito de sistematizar; sistemática, dividir e classificar.</p>

MONITORAMENTO	<p>Monitoramento da incidência das situações de risco com ênfase na aplicação de metodologias para reduzir os índices de desigualdade social, presentes nos territórios.</p> <p>Monitoramento dos Programas, Projetos e Serviços que estão sendo executados para minimização;</p>	<p>Substantivo feminino: Ação, desenvolvimento ou efeito de monitorar.</p> <p><i>Sinônimos:</i> monitorizar, observar, verificar, acompanhar, analisar, avaliar, averiguar.</p>
----------------------	---	---

Fonte: PNAS (2004) e Dicionário Aurélio. Elaboração própria.

Esses conceitos são instrumentos teóricos que não se expressam, apenas, em um jogo de palavras sobre o tema abordado, mas nos preparam para interpretar a realidade empírica que estamos nos propondo a analisar por meio dos documentos dos Conselhos.

Entendemos, ainda, que os conceitos trazidos exprimem uma ação e um sentido para esta pesquisa (MINAYO, 2020) por serem valorativos, evidenciam a corrente teórica em que estão filiados, ou seja, estão ligados a uma corrente teórica que subsidia a elaboração de uma política pública. Neste caso, em específico, são pragmáticos, pois são capazes de serem operativos e auxiliarão na interpretação da realidade e são, também, comunicativos, ou seja, claros, abrangentes e, ao mesmo tempo, específicos, para serem entendidos pelos interlocutores dos operadores da política pública e dos leitores desta pesquisa.

Os conceitos apresentados no quadro estão relacionados às ações em VS e mostram o que fundamenta o seu foco de intervenção - situações de risco e vulnerabilidades em territórios - e os conceitos subsequentes retratam a sua operacionalização - identificação, sistematização e monitoramento. Este conjunto de conceitos inter-relacionados visam realizar a identificação e “[...] a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, conseqüentemente, está articulado com a disposição ou capacidade de antecipar-se para preveni-lo ou de organizar-se para minorar seus efeitos, quando não é possível evitar sua ocorrência.” (BRASIL, 2016, p. 29).

A organização do planejamento em Vigilância Socioassistencial se dá a partir da execução das ações pelos diversos atores envolvidos com a política, seguindo um ritmo muito semelhante ao da pesquisa social teórica, que se dá, basicamente, por um trabalho baseado em conceitos, métodos e técnicas que criam um ritmo para, então, implementar ações que solucionem as perguntas e as hipóteses encontradas.

Após identificar os conceitos e definir os procedimentos para o levantamento dos documentos, iniciamos a busca destes, principalmente por meio do acesso aos sites das

Prefeituras Municipais ou dos próprios Conselhos gestores. Nesta etapa, não foi possível encontrar todos os documentos nas plataformas online de acesso à população, sendo necessário, portanto, enviar e-mails e fazer contatos por telefone para solicitar os documentos. A atividade apontou para a dificuldade de acesso às informações, o que aumentou o cronograma de pesquisa, sobretudo porque um dos Conselhos justificou que não havia todas as atas “passadas a limpo”.

Diante do episódio, torna-se relevante colocar na pauta de pesquisa a seguinte questão: uma vez que este conselho é um espaço de participação social, os meios de divulgação de suas atividades, bem como de suas decisões, deveriam ocupar os espaços mais amplos possíveis de divulgação e comunicação, a fim de proporcionar, à população, o fácil e rápido acesso à transparência de suas ações e, sobretudo, para incentivar o interesse pela participação social.

Após o retorno do secretário executivo do conselho, houve o adiantamento de uma análise que não estava prevista para esta fase de coleta de documento. Mas tal situação foi proveitosa, pois fez lembrar que, no processo de pesquisa social, não há limites claros entre a coleta de dados, o início do processo de análise e a interpretação. É preciso ter um plano inicial, mas, ao longo da execução, dados podem ser coletados e desdobrados constantemente. Assim, para dialogar com construção teórica elaborada, desdobramos o planejamento de tratamento dos dados. A pesquisa foi direcionada para uma leitura prévia para conhecer os documentos e realizar a classificação que organizaram sequencialmente as análises. Dessa forma, na primeira etapa de leitura, procuramos identificar os principais temas tratados nos debates. Após essa identificação, selecionamos e delimitamos temas que mais apareceram nas atas entre os discursos promovidos e as decisões tomadas coletivamente nos Conselhos.

Tabela 3 - Documentos dos Conselhos Municipais de Assistência Social – 2019

Atas – 2º Semestre de 2019			
Município	Total	Atas de reuniões ordinárias	Atas de reuniões extraordinárias
Maringá	09	07	02
Paiçandu	19	11	08
Sarandi	08	06	02
Resoluções 2º Semestre de 2019			
Maringá		42	
Paiçandu		07	
Sarandi		32	

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 - Documentos dos Conselhos Municipais de Assistência Social - 2020

Atas – 1º e 2º Semestre de 2020			
Município	Total	Atas de reuniões ordinárias	Atas de reuniões extraordinária
Maringá	09	07	02
Paiçandu	15	06	09
Sarandi	06	06	02
Resoluções 2º Semestre de 2020			
Maringá		40	
Paiçandu		34	
Sarandi		15	

Fonte: Elaboração própria.

Mapearemos a ocorrência de debates orientados pelos seguintes eixos: as expressões de padrões de debates e decisões mais usuais entre os três conselhos, como, por exemplo: autorregulação, que se trata da organização dos conselhos, recursos financeiros atrelado às deliberações, planejamento de programas e serviços alusivos à política em questão.

Como apontam Lavallo, Voigt e Serafim (2016), a autorregulação e autogestão englobam (36,5%) das decisões sobre o funcionamento interno do conselho e a conduta de seus conselheiros, como determinação do calendário de funcionamento, criação de instâncias internas de divisão do trabalho, regulamentação e supervisão das eleições ou definição do regimento interno. Tratam-se de decisões que afetam a organização e o funcionamento interno do conselho, isso remete mais às disputas sobre o papel do conselho e o perfil dos atores para pleitear cadeiras do que à política setorial.

Também consideramos como categoria temática os eixos relacionados à questão da VS, ou seja, temas que orientassem a identificação de discursos diretos sobre vigilância socioassistencial e, de forma indireta, planos de trabalho voltados para a quantificação de dados e índices de desigualdade social, técnicas, instrumentos e banco de dados do SUAS²⁴.

²⁴ Banco de dados SUAS: são instrumentos de coletas de dados quali-quantitativos utilizados como banco de informações sobre índices de vulnerabilidade social, por ordem econômica, geracional e étnico-sociais que orientam a elaboração de programas, projetos e serviços no âmbito do SUAS. Exemplos de bancos de dados: Cadastro Único, Censo SUAS dentre outros sistemas que visam a compilação de dados que fornecem fonte de identificação, sistematização e monitoramento de dados para intervenção sobre situações de desigualdade social.

Quadro 8 - Categorias temáticas para a análise das atas e resoluções

Categorias temáticas	
a) discussões e decisões em torno do tema VS com nomenclatura própria;	Esta categoria tem como centralidade demonstrar a presença de debates utilizando a palavra “vigilância socioassistencial”, ou seja, sua utilização de forma direta demonstrará se a temática é relevante para as pautas, bem como pode oferecer um parâmetro para identificar se os Conselheiros compreendem o que é VS.
b) planos de ação dos Serviços Socioassistenciais;	A categoria demonstrará se no debate sobre os planos de execução dos serviços são considerados os indicadores produzidos pela VS e como as pautas são desenvolvidas pelos Conselheiros ao aprovar e deliberar sobre os planos de ações.
c) monitoramento e avaliação dos serviços do executivo e das OSC's;	Esta categoria visa direcionar a busca pelos debates sobre o acompanhamento e avaliação dos serviços propostos nos planos de ação aprovados pelos conselhos, e possibilitará visualizar de que forma os Conselhos desenvolvem essa atividade, bem como se discutem sobre esse processo visto que este é um dos pilares da VS.
d) discussão sobre instrumentos e bancos de dados do SUAS;	Essa categoria demonstrará se nos Conselhos os instrumentos que fornecem os dados para a Política, especificamente para o setor de VS, são considerados para fins de debates e decisões pelos Conselheiros e se há debates acerca da utilização dos Equipamentos Socioassistenciais.
e) deliberações vinculadas a recursos financeiros;	Esta categoria foi delimitada tendo em vista a importância da aprovação dos recursos com base nas propostas de plano de ações/execução apresentadas pelas instituições que possuem representação nos Conselhos.
f) eventos ou ações coletivas do Conselho alusivas à política;	A categoria poderá fornecer informações sobre a forma como os Conselhos consideram importante a mobilização da população no planejamento social da política, visto que a divulgação ampla dos direitos sociais aos usuários dos serviços é uma das diretrizes previstas na PNAS (2004) e deve levar em consideração, para a sua oferta e desenvolvimento, o perfil de cada território para acesso à informação.

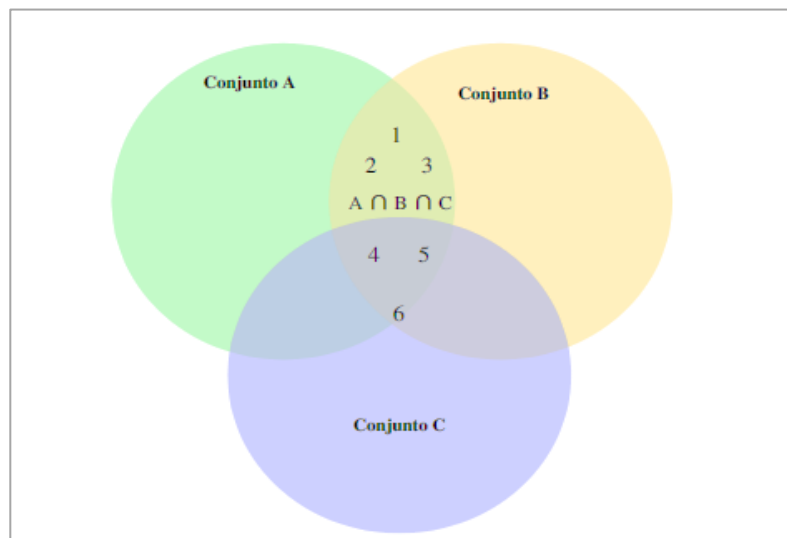
Fonte: Elaboração própria.

A abordagem apresentada nesta pesquisa se fundamentou na técnica de Análise de Conteúdo de Laurence Bardin (2011). O objetivo desta técnica é identificar o que foi dito durante uma investigação, criar e apresentar as principais concepções em torno de um objeto de estudo, seguindo um processo rigoroso às fases definidas por Bardin (2011): pré-análises, exploração do material e tratamento dos resultados. A Análise de Conteúdo, que se adequa ao percurso da abordagem qualitativa e sua articulação no campo da pesquisa científica, "[...] tem como objetivo, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das

mensagens, obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam as inferências de conhecimentos relativos de condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (BARDIN, 2011, p. 41). A pré-análise é a primeira etapa da organização da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011), que se desenvolveu com a leitura prévia das atas e possibilitou o desenvolvimento da técnica de categorias temáticas, como instrumento para afunilar os discursos identificados.

Definimos esta etapa como a intersecção de dados, subsidiado pelo agrupamento de palavras ou categorias em um espaço delimitado - documentos oficiais: atas e resoluções - que consistiu em identificar se elementos do Conjunto A (palavras-chave dos documentos normativos ou seus sinônimos e sentido semânticos) e Conjunto B (categorias temáticas) estavam presentes no Conjunto C (atas e resoluções):

Figura 3 - Intersecção de Leituras entre o conjunto A conjunto B e Conjunto C



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com Bardin (2011), a Análise de Conteúdo, que é realizada a partir do desmembramento e agrupamento ou reagrupamento das unidades de registro do texto, com foco na repetição de palavras e/ou termos, é um método adequado à estratégia adotada no processo de codificação de categorias temáticas, ao criar as unidades de registro e, posteriormente, categorias de análise iniciais, como realizado nesta pesquisa. A experiência de ler a partir da orientação das categorias, aliada à identificação de palavras-chave, demonstrou-se como o método mais lógico e viável para facilitar a interpretação e prevenir problemas futuros, no que diz respeito à construção desta codificação de temas. Dessa forma, nesta pesquisa, o foco não era, apenas, quantificar a ocorrência de vezes em que determinadas palavras se apresentaram

nos discursos, mas, sobretudo, em qual espaço e contexto de discussão a VS socioassistencial estava presente.

Sendo assim, considerar a Análise Documental (CELLARD, 2012) e como o contexto que inspirou o posicionamento de ideias, atores e o que culminou nas decisões dos Conselhos é tão relevante quanto identificar a quantidade de vezes que o tema VS aparece nas atas. No que diz respeito a essa técnica, analisamos alguns elementos presentes nas informações gerais e específicas da VS, o que nos deu acesso à dinâmica de planejamentos e elaboração de propostas para a realização dessa tarefa.

A caracterização deste estudo é consequência da experiência da pesquisadora ao observar o progresso desta temática por anos, participando de reuniões de Conselhos Municipais de Assistência Social, tendo composto uma Comissão de Monitoramento e Avaliação dos convênios celebrados entre o Poder Público e OSC's. Essa vivência tornou possível a definição dos procedimentos metodológicos para compreender o tema, do ponto de vista dos Conselhos de administração.

Prodanov e Freitas (2013) pontuam que a abordagem qualitativa tem um vínculo dinâmico entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números.

O processo de análise das atas foi composto pelas técnicas de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) e pelas contribuições de Análise Documental (CELLARD, 2012), uma vez que considerou a importância de realizar as leituras a partir da classificação de categorias orientadas pela intersecção de palavras-chave. A classificação de categorias temáticas permitiu traduzir e extrair os dados obtidos a partir da leitura, que, ao longo do processo, considerou a conjuntura de construção dos documentos oficiais do Conselho. Esta etapa de Análise Documental apoiou o método de elaboração da pesquisa, forneceu elementos para analisar e compreender o contexto sociopolítico no qual os Conselhos estão inseridos, considerando a identidade, a finalidade enquanto IPs e os interesses que permeiam as ações e atividades deliberativas diárias.

Por fim, este capítulo da pesquisa sintetizou o percurso metodológico e os múltiplos esforços que se complementaram para dar respostas a questão: “qual o espaço da vigilância socioassistencial nos conselhos gestores da região metropolitana de Maringá-PR?”, tendo como centralidade oferecer bases para o desenvolvimento e desfecho das questões do próximo capítulo, sendo os resultados obtidos dos caminhos percorridos até o momento.

4. A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES

Este capítulo abordará como a Vigilância Socioassistencial se apresenta nas discussões dos Conselhos Gestores de Maringá, Paiçandu e Sarandi, no período do segundo semestre do ano de 2019 e do ano todo de 2020.

Para identificar as diferenças de debates e decisões antes e durante a pandemia, este capítulo se concentrará em realizar a análise documental das atas e das resoluções produzidas pelos respectivos Conselhos e planeja buscar como a Vigilância Socioassistencial ocupou espaço entre os debates e as decisões dos atores envolvidos com a gestão da política municipal.

Assim, para seguir com este propósito, visamos identificar nas atas e nas resoluções a presença das palavras-chave (Quadro 7 - Capítulo 3) ou dos sinônimos que se correlacionam com: risco, vulnerabilidade, território, identificação, sistematização e monitoramento, e utilizaremos as categorias temáticas delimitadas (Quadro 8 - Capítulo 3) para conduzir as leituras e subsidiar as análises.

4.1 DEBATES E DECISÕES DOS CONSELHOS GESTORES

4.1.1 Debates e Decisões – COMAS/Maringá-PR em 2019 e 2020:

As análises sobre este Conselho partiram da leitura realizada de 09 atas, sendo 07 ordinárias e 02 extraordinárias do segundo semestre de 2019, 07 atas ordinárias e 02 atas extraordinárias do primeiro ao último semestre 2020. Foram analisadas 21 resoluções do ano de 2019, porém, neste ano, o Conselho produziu 42 resoluções, mas diante do período analisado, foi pertinente à pesquisa a leitura de apenas a partir do segundo semestre do ano. Em relação ao ano de 2020, foram produzidas e analisadas as 40 resoluções. Conforme demonstrado no quadro metodológico do capítulo anterior, o item **a) discussões em torno do tema VS, com nomenclatura própria**, esteve ausente nos debates do conselho. Durante a leitura das atas, não foi possível identificar, nos discursos e nas decisões, informações com a nomenclatura própria do Serviço no ano de 2019 e 2020.

Em relação às palavras-chave que norteiam o arcabouço conceitual da VS, também não as identificamos como mediadoras das discussões no ano de 2019, assim como não conduziram as sucessivas decisões pelos atores envolvidos com o planejamento da política. Porém foi

identificada a utilização de uma palavra-chave em uma discussão no ano de 2020, da qual será tratada no desenvolvimento da análise da categoria b.

No que concerne ao item **b) planos de ação dos Serviços Socioassistenciais**, o Conselho apresentou o Plano de Ação SUAS - WEB da SASC - Portaria n.º 111 de 10/06/2019, o qual é um importante instrumento de monitoramento por consistir em um compilado de relatórios dos Serviços Socioassistenciais. Da quarenta, de nove resoluções analisadas, três estiveram relacionadas aos Planos de Ação da Política:

RESOLUÇÃO N.º 28/2019 de 24 de setembro de 2019.

Aprova Termo de Adesão e Plano de Ação do Recurso Estadual do Incentivo Aprimora CRAS e CREAS.

Art. 1º Manifestar aprovação por unanimidade do Termo de Adesão e do Plano de Ação referente ao recurso estadual, para o Incentivo Aprimora CRAS e CREAS, no valor total de R\$ 450.000,00 (Quatrocentos e cinquenta mil reais), a ser utilizado como investimento, para as unidades da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Maringá – SASC, sendo as unidades contempladas (COMAS, 2019, p. 1).

RESOLVE:

I – 5 CRAS: CRAS Alvorada, CRAS Itaipu, CRAS Morangueira, CRAS Santa Clara e CRAS Santa Felicidade, o valor de R\$ 300.000,00 (Trezentos mil reais), para investimento com a aquisição de veículos, de equipamentos e mobiliários: impressoras, computadores, geladeiras, ventiladores de parede, lavadoras de alta pressão, TVs, liquidificadores, Data Show, entre outros; (COMAS, 2019, p. 1).

Nesta resolução, o Conselho aprovou o Plano de Adesão da proposta de ação referente ao recurso estadual. Era um plano de trabalho semiestruturado, em que o órgão gestor, de acordo com suas demandas, vai analisando em que área poderá aplicar o recurso e monta um plano de ação para cada subitem já encaminhado. Com base na leitura da ata desta resolução, foi possível perceber que Plano de Ação apresentou uma justificativa conforme as necessidades de cada área da Política (Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE).

Esta observação importa para pesquisa, pois, embora o Conselho não tenha apresentado um debate utilizando-se do arcabouço conceitual da política, conforme analisado na categoria a), na categoria b), o órgão gestor traz justificativas que demonstram que a gestão detém algumas bases para realizar a justificativa do projeto.

Nas resoluções seguintes isso se reafirma, pois os planos de ação de aplicação de ambas as fontes de recursos apresentam a justificativa de aplicação dos equipamentos de cada bairro do município.

RESOLUÇÃO Nº 29/2019 de 24 de setembro de 2019

Aprova Termo de Adesão e Plano de Aplicação do Recurso Federal da Proposta No 39813/2019, Plataforma Mais Brasil (SICONV), para aquisição de equipamentos e material permanente para a rede de serviços de Proteção Social Básica. (COMAS, 2019, p. 1).

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar por unanimidade o Termo de Adesão e o Plano de Aplicação referente ao recurso federal, para aquisição de equipamentos e material permanente para Proteção Social Básica, no valor total de R\$100.957,00 (Cem mil, novecentos e cinquenta e sete reais), sendo que R\$ 60.957,00 (Sessenta mil novecentos e cinquenta e sete reais), são provenientes do Ministério da Cidadania e R\$ 40.000,00 (Quarenta mil reais) contrapartida do Município, e serão atendidos os dez CRAS do Município: CRAS Alvorada, CRAS Branca Vieira, CRAS Iguatemi, CRAS Itaipu, CRAS Mandacaru, CRAS, Ney Braga, CRAS Requião, CRAS Santa Clara, CRAS Santa Felicidade e Unidade de Atendimento de Assistência Social do Distrito de Floriano e, os três Centros de Convivência: Eliseu Gianini, Santa Felicidade e do Parque das Palmeiras. (COMAS, 2019, p. 1).

Se torna curioso, neste caso, lembrar que o Conselho não tratou, especificamente, da justificativa, detalhando as especificidades do território e o impacto que o incentivo financeiro poderia trazer para as Unidades de atendimento do local. Mas, mesmo assim, tiveram os planos de trabalho aprovados e, embora as atas não tenham deixado nítido o debate sobre os territórios, fica claro que a discussão da pauta não foi conduzida em primeiro lugar por dados produzidos pela Vigilância Socioassistencial.

RESOLUÇÃO Nº 31/2019 de 29 de outubro de 2019

Aprova Plano de Aplicação de Recurso Federal - Estruturação do SUAS, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, para aquisição de Equipamentos e Veículo. (COMAS, 2019, p. 1).

RESOLVE:

Art. 1º Manifestar aprovação por unanimidade do Plano de Aplicação referente ao Recurso Federal, Estruturação do SUAS, no valor total de R\$100.000,00 (Cem mil reais), a ser utilizado na Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Maringá – SASC, para aquisição de equipamentos e veículo conforme descrito a seguir (COMAS, 2019, p. 1).

Na análise destas resoluções, é possível concluir que o Conselho se organizou para apresentar uma justificativa diante da metodologia requisitada pela fonte de recurso recebida. Não podemos afirmar que os índices levantados pela área de Vigilância Socioassistencial não

foram considerados, inclusive, porque se o município dispõe de equipamentos espalhados por território, isso demonstra que, ao longo dos anos, quantificaram suas demandas para conseguirem chegar neste patamar. Porém, considerando o foco da pesquisa de analisar o espaço da VS nos discursos, visualizamos que o debate não partiu, propriamente, desta pauta e que talvez nem todos os Conselheiros compreendem o que é a VS ou que é uma área importante para dar subsídios para aprovação de plano de trabalho como estes.

No ano de 2020, o COMAS/Maringá-PR apresentou uma discussão sobre a reorganização dos serviços com base nas especificidades do território. A pauta se desenvolveu a partir do seguinte debate:

ATA N.º 3 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 28 de Setembro de 2020.

O que é urgente e está em discussão é a construção de um Centro Dia para população de rua ter atividades durante o dia”. Informou que “terá a primeira discussão para população migrante, vai iniciar o atendimento na rodoviária para encaminhamentos, e organizarão o Conselho Municipal do Migrante, sendo que a minuta foi para a Câmara. Também conversas com a UEM e demais faculdades, pesquisas e projetos para atender essa população”. **Falou “sobre a reorganização dos CRAS: territorialização como por exemplo: Alvorada que compreende duas cidades neste território, e na região do Quebec, Avenida São Judas Tadeu pretende fazer igual ao de Floriano.** Outro espaço do Ney Braga, inclusive sabe que a próxima reunião do COMAS será lá, e está no pensamento, porém será analisado a questão de demolir o antigo espaço. A construção do novo Centro Dia do Idoso será no terreno onde funcionava o (muralha). Sobre os restaurantes populares vai acompanhar o início da construção. Planejam ter uma cozinha completa e dali fara distribuição das refeições para outros locais em vez de vários restaurantes populares. Basicamente é discutir a regulamentação dos Serviços e implantação de novos. (COMAS, 2020, p. 3, grifos nossos).

Neste debate, uma Conselheira levanta sobre a necessidade da implantação de um serviço e destaca sobre a importância de implantar mais um serviço de proteção social básica em um dos territórios, com objetivo de conseguir ampliar a capacidade de atendimentos nos territórios. O fato de trazerem essa discussão para compartilhar com os Conselheiros não quer dizer que o Conselho está totalmente direcionado pela questão da vigilância socioassistencial, mas demonstra uma iniciativa de que o Conselho tem capacidade para desenvolver maior aprofundamento na temática.

Embora nesta fala tenha sido evidenciada uma das palavras-chave que estruturam a VS - território - as palavras-chave, em geral, não aparecem com grande ênfase nos discursos dos documentos normativos da Política; houve poucos momentos em que os Conselheiros as utilizaram em suas falas, principalmente em torno da palavra “território”. O debate sobre

território é imprescindível para se efetivar uma política de vigilância sobre riscos e possíveis alternativas para sua redução. Everaldo Melazzo e Raul Guimarães (2010) destacam a importância de se elucidar os vínculos entre território e desigualdades sociais, tendo como cenário as condições objetivas e subjetivas das trajetórias das exclusões sociais, conforme trecho a seguir

As imbricações entre as exclusões sociais e as dinâmicas territoriais urbanas podem ser apreendidas por vários caminhos, desde aquelas que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aquelas que buscam, na própria produção do território, as condições objetivas e subjetivas das exclusões sociais (MELAZZO; GUIMARÃES, 2010, p. 23).

Além disso, pensar a territorialização como um subtema de debate é indispensável tendo em vista a necessidade de mapear e quantificar os vários fatores que irão requerer a intervenção do trabalho social desenvolvido com aquela comunidade. Assim, conhecer o rol de indicadores e colocá-los para debate implica, sobretudo, em saber como será gasta a energia com as situações específicas da área de assistência social.

O conceito desenvolvido por Milton Santos (2002) permite compreender que o território ultrapassa a paisagem física ou o valor em perímetro que delimita uma comunidade, bairro ou cidade. Pois, nele, há relações sociais condicionadas ao contexto histórico, passado e presente que determina a interação com o ambiente físico, bem como com a presença ou ausência de políticas públicas. Isso significa dizer que grande parte das potencialidades ou vulnerabilidades de uma família, ou indivíduo, são determinadas pelo território que eles estão inseridos.

Posto isso, este cenário apresentado mostra que os debates são insuficientes para demonstrar a concepção geral dos conselheiros acerca do tema VS e que há um descompasso sobre o tema discutido em torno da coletividade de atores, ainda que possuam a função estratégica e assumam o papel de engajar o assunto sobre territórios nos Conselhos.

Outro ponto que merece destaque em relação às resoluções no campo de atuação dos COMAS/Maringá-PR, se trata da relação do porte do Município, que possui um grande espaço urbano, muitos bairros e também um número alto relacionado à densidade populacional, cenário que permitiria debates mais concentrados em agendas sobre a especificidades de cada território municipal.

As leituras das atas apontaram que o item **c) monitoramento e avaliação dos serviços do executivo e das OSC's** não apareceu como um tema que introduziu alguma pauta no COMAS/Maringá-PR, no ano de 2019 e 2020. Conforme apresentado na categoria anterior,

foram discutidos e aprovados planos de trabalho e execução das instituições governamentais e não governamentais, mas, na redação das atas, não apareceu nenhum debate sobre o detalhamento de métodos de avaliação e monitoramento dos conselheiros acerca dos planos de ação aprovados. Merece destaque a análise sobre aprovação das seguintes deliberações: “Deliberação 067/2019 - Incentivo Aprimorar CRAS e CREAS e Deliberação sobre o Deliberação 069/2019 Recurso Federal para aquisição de equipamentos de material permanente para Proteção Social Básica.

Chamamos atenção para este caso de aprovação da deliberação, pois, nele, o debate sobre o monitoramento e avaliação seria essencial. A Comissão de Inscrição e Documentação do Conselho, responsável por examinar a atuação de uma instituição que desenvolvia atividades de aprendizagem para adolescentes, analisou se a OSC estava apta, com base na proposta de trabalho apresentada, a obter o registro no COMAS para executar atividades socioassistenciais e angariar recursos futuros para executar o serviço proposto. Na ocasião, foi possível perceber que a OSC se preocupou em apresentar dados quantitativos e planos de trabalho para a comissão, a fim de justificar a sua necessidade de obter tal cadastro e, conseqüentemente, captar recursos para o desenvolvimento de suas atividades.

A comissão, por sua vez, solicitou que a pauta fosse discutida e analisada com a Comissão de Políticas Públicas, pois acreditava que estariam mais munidos e seguros para conceder, à OSC, o cadastro, se comprovado que havia compatibilidade no serviço proposto ao atendimento aos indivíduos que são públicos da Política de Assistência Social.

ATA DA 5ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMAS – 17 de dezembro de 2019.

Às 10h00min a Comissão recebeu equipe do CIEE, Marlon de Curitiba, e de Maringá: Alexandre (foi coordenador em Maringá hoje supervisor regional), Suelen (assistente social), Juliana Valias (psicóloga) e Fabiana. Explicaram que os objetivos da inscrição no COMAS é devido a terem organizado serviços em Maringá, obter reconhecimento do mundo dos atendimentos socioassistenciais, e continuar mantendo o cadastro nacional como entidade socioassistencial. Alexandre falou que trabalham com Aprendizagem desde 2006, e há necessidade de preparar os jovens para o mundo do trabalho. Suelen apresentou as atividades desenvolvidas nos 5 programas: 1 Aprendizagem, 2 Cidadania, 3 Jovens em Ação em parceria com CRAS; 4 Programa de Estágio e 5 Famílias em Ação. Possuem equipe técnica composta de 1 assistente social, 2 psicólogos (terceirizados) e 2 instrutores de nível superior. Pretendem fazer cursos dentro do CENSE, e atendem os encaminhados pela SEDUC, Abrigo Provisório e do CAPS (Saúde). Quanto a fornecimento de vale-transporte para os usuários frequentarem, falou desconhecer porque desenvolve dentro do CRAS. **Quanto ao Plano de Ação apresentaram dados de 2017, desta forma trarão novo com ações de 2019, e com relação**

ao Relatório de Atividades disseram que colocariam documento do Ministério (MDS), que respalda a inscrição. (COMAS, 2019, p. 5, grifos nossos).

Embora a instituição tenha apresentado dados de 2017 e relatórios de execução de atividades, os Conselheiros interpretaram a necessidade de maior análise. Além disso, mesmo não tendo sido evidenciado, nas falas dos Conselheiros, o debate preciso sobre vigilância socioassistencial, é possível apreender dois pontos: o primeiro é que a OSC não se preocupou, no primeiro momento, em elaborar um diagnóstico socioterritorial com base na sua especificidade de serviço para apresentar ao Conselho. Ou seja, não visou explicar, por exemplo, que em alguns bairros do município, possivelmente, teriam algumas demandas mais urgentes de profissionalização de adolescentes diante dos altos índices de violência com determinado público.

O Conselho, por sua vez, embora tenha apresentado um esforço em requisitar da instituição mais fontes de dados dos relatórios e ter proposto uma leitura mais afincada sobre as legislações que amparam o Serviço de Aprendizagem na Política em questão, também não mencionou sentir ausência de informações sobre as demandas materiais da necessidade de implantação deste serviço na área da assistência social.

Um grande desafio em programas e projetos sociais elaborados e planejados sem o prévio levantamento de dados é que tratam a questão social como uma única coisa, ou seja: é claro que adolescentes que frequentam o Centro de Atenção Psicossocial - CAPS e que estão acolhidos no Centro de Socioeducação ou Casas de semiliberdade - CENSE poderiam estar participando dos serviços de aprendizagem, mas esta demanda, em específico, não é a principal justificativa para se fundar um projeto social nesta área ou suficiente para adquirir posição de instituição socioassistencial.

A demanda primordial de um adolescente que frequenta o CAPS é sua saúde mental. Logo, se o serviço se propõe a executar esta conexão, necessita dispor de um plano de trabalho muito bem elaborado, visando garantir que, nos espaços de aprendizagem, haverá profissionais aptos para acolher e desenvolver atividades de ensino e aprendizagem com públicos que estão sob esta condição de vulnerabilidade social particularizada, assim como adolescentes que estão acolhidos no CENSE. Todavia, a proposta é válida, mas precisa haver uma busca do quanto este projeto de ensino e aprendizagem pode ser executado a partir dos dados de adolescentes que possuem condições de acesso precários ao mercado de trabalho diante das diversas vulnerabilidades sociais vivenciadas.

ATA DA 5ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMAS – 17 de dezembro de 2019.

Na plenária a conselheira Telma solicitou que a **Comissão analise a Lei no 12.868, de 15 de outubro de 2013**, que em seu Artigo 18, Parágrafo 2o, Inciso II – as de que trata o Inciso II do Art. 430 da **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho, nos termos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, observadas as ações protetivas previstas na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990; pois regulamenta o Serviço de Aprendizagem como sendo da Assistência Social. **Logo, sugere a plenária que aguarde a entrega da documentação solicitada pela Comissão para analisar e dar o parecer de acordo com a lei citada acima.** A conselheira sugeriu, ainda, que seja criado uma proposta de **“Programa Municipal de Aprendizagem” para adolescentes e jovens que não atendem ao requisito de escolaridade que hoje é estabelecido pela Lei de Aprendizagem.** Esses jovens poderão ser absorvidos no mercado de trabalho pelos Órgãos Públicos Municipais. Proposta aprovada pela plenária para ser discutida na Comissão de Políticas Públicas. (COMAS, 2019, p. 5, grifos nossos).

O segundo ponto é o fato de os conselheiros não terem levantado a questão de que a escolha do público-alvo deve acontecer considerando o acompanhamento realizado pela rede de serviços específicos, tanto na área da saúde como de outras políticas públicas, mas deve produzir seus indicadores a partir da quantificação concreta de dados e informações.

A escolha pelo público-alvo poderia estar delimitada pelo levantamento de dados sobre presença de IDH mais baixo e renda per capita familiar menos elevada entres os bairros do município, ou a partir da análise das escolas estaduais que possuem maior índice de evasão escolar por adolescentes e o quanto isso impacta no futuro no mercado de trabalho.

Considerando o papel do controle social, bem como da participação social na elaboração de programas e projetos como um pilar da vigilância e como principal função dos conselhos, seria indispensável levantar este debate, o de solicitar que a instituição olhe para a dimensão social dos territórios para elaborar e planejar seus programas e projetos sociais como condutor base.

Em relação ao item **d) discussão sobre instrumentos de informação do SUAS e banco de dados**, o COMAS/Maringá-PR não apresentou discussão sobre os Sistemas da Política nos dois anos analisados. Esperava-se, diante do contexto da política pública, principalmente diante do período de pandemia, que os debates sobre os bancos de dados aparecessem como uma das principais pautas no Conselho. Visto que todas as deliberações de recursos financeiros, no

período de pandemia, direcionavam para o desenvolvimento da proteção social com ênfase em benefícios de transferência de renda.

Sobre o item **e) deliberações de recursos financeiros**, o COMAS/Maringá-PR, apresentou a “Proposta Orçamentária 2020 da Política de Assistência Social de Maringá-PR”. Nesta categoria, conforme demonstrado nas resoluções citadas, as discussões estiveram centradas nos valores que seriam destinados à cada área da Política, apontando, detalhadamente, os respectivos valores de aplicação para execução de cada nível de complexidade. Entretanto, outro dado observado, em relação ao desenvolvimento das aprovações, foi a forma rápida que ela aconteceu nas reuniões, chamando atenção, pois a compreensão sobre aplicação do recurso, em cada tipo de serviço, não é uma informação de rápida absorção ao Conselheiro.

No ano de 2020, o Conselho direcionou duas discussões acerca da temática. Na primeira discussão, os representantes governamentais explicaram sobre o “Cofinanciamento Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública”, que se tratava das previsões para situações de calamidade gerais, anterior à COVID-19. O cofinanciamento se colocou em debate diante da Portaria 369/2020²⁵ do Ministério da Cidadania, instrumento que tratava do repasse emergencial de recursos federais para a execução dos Serviços Socioassistenciais e da estruturação da rede de atendimento no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, devido à emergência em Saúde Pública.

Os Conselheiros utilizaram os dados de apresentações anteriores para apontar a necessidade de financiamento na área de acolhimento institucional que, antes da pandemia, já necessitava de ampliação. Assim, conduziram explicando que, com a portaria advinda da COVID-19, poderiam direcionar essas demandas. No entanto, no debate, uma das Conselheiras relembra que “[...] as normativas federais sobre recursos temporários para COVID-19 estabelecem algum parâmetro de tempo, para algo que deveria ser considerado provisório”. (COMAS, 2020, p. 1).

Após o levantamento da questão trazida pela Conselheira, os demais conselheiros denotam a importância de pressionar o Governo Federal para atenção destas demandas que se agudizaram com o período pandêmico, o que sucederam na proposta de “[...] encaminhar ofícios para os conselhos, governo federal e para o poder legislativo. Plenária concorda com a proposta.” (COMAS, 2020, p. 2). No que tange as palavras-chave, neste contexto de pandemia,

²⁵Portaria n.º 369 de 29 de abril de 2020: dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do SUAS, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, devido à emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência de infecção humana pelo novo Coronavírus. (BRASIL, 2020).

durante a leitura das atas, verificou-se uma ausência dos atores governamentais e estatais de conduzirem suas discussões com base no contexto territorial da cidade e, principalmente, por bairro. O debate sobre os territórios demonstrou-se bem tímido e quase nulo. Em relação às resoluções que materializam e indicam as decisões dos Conselheiros, pouco foi abordado o debate sobre as vulnerabilidades a partir do contexto territorial.

As palavras: risco, vulnerabilidade, território, identificação, sistematização e monitoramento ocuparam um espaço mínimo frente à quantidade de decisões que seguiram sendo aprovadas com ênfase no financiamento da política pública. As resoluções seguiram, primordialmente, a aprovação de deliberações e atividades regulatórias administrativas do Conselho. As principais resoluções concentraram-se na aplicação dos recursos financeiros, enquanto nos debates que subsidiaram as decisões, raras vezes se discutiram os índices que sediaram a aplicação. Já a redação do documento não nos levou a conclusão que a decisão pela aplicação do recurso foi inviável, mas demonstrou que não foi possível identificar que as pautas tenham se direcionado por sua nomenclatura própria ou por contextos de discussões que aparecessem as palavras-chave.

RESOLUÇÃO N.º 14/2020 – 12 de maio de 2020

Art. 1º Aprova o Plano de Ação do Recurso de cofinanciamento decorrentes do repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do novo coronavírus, COVID-19.(COMAS, 2020, p.1)

RESOLUÇÃO N.º 18/2020 - 12 de maio de 2020

Art. 1º Aprovar a transferência dos recursos oriundos do Governo Federal, de Fundo a Fundo - SUAS, no valor de R\$ 327.858,15 (Trezentos e Vinte e Sete Mil, Oitocentos e cinquenta e Oito Reais, e Quinze Centavos), para ser utilizado no enfrentamento a pandemia do COVID 19. (COMAS, 2020, p. 1).

As atas, construídas de forma bem objetiva, não destacaram se houve discussões entre os Conselheiros com relação à implementação dessa política ou um possível posicionamento dos atores, frente aos processos que foram utilizados para sua implementação, como, por exemplo, uma crítica aos meios digitais que foram estabelecidos como uma condição para que os beneficiários realizassem o cadastro, sendo aplicado o cruzamento dos dados das famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais, com a finalidade de avaliar as condições de elegibilidade.

Sobre os f) eventos alusivos ao controle e a participação social, verificou-se que o COMAS/Maringá-PR apresentou a discussão sobre a participação na Comissão Organizadora do 8º Fórum Municipal de Políticas sobre Drogas e, também, sobre a Comissão para organização da Conferência Municipal de Assistência Social com tema “*Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social*”.

No ano de 2020, o Conselho não apresentou entre os debates e nas resoluções diálogos sobre a divulgação aos direitos socioassistenciais. Essa atividade permitiria que as populações usuárias dos Serviços compreendessem os desafios e as dificuldades da política naquele período. Consideramos importante apresentar, nesta seção, as análises do ano de 2020 deste respectivo Conselho, pois este resultado demonstra um padrão de decisão compatível com o que a literatura sobre IPs denota em relação às convergências de debate dos Conselhos na área de Assistência Social.

Em relação às atividades decisórias do Conselho, foi possível observar que as pautas de deliberações que requeriam a aprovação de planos de trabalho ou execução dos Serviços eram encaminhadas aos Conselheiros, via e-mail, pelo Secretário Executivo dos Conselhos e que os apontamentos dos Conselheiros não distendiam em grandes discussões, seguindo-se, rapidamente, com as aprovações. Essa constatação de metodologia de comunicação empregada pelos Conselheiros demonstra ser rotineira, destacando um risco à execução dos Serviços socioassistenciais da Política, pois os debates não demonstram efervescência durante a reunião.

4.1.2 Debates e Decisões – CMAS/Sarandi-PR em 2019 e 2020:

As análises sobre este Conselho partiram da leitura realizada de 08 atas, sendo 06 ordinárias e 02 extraordinárias do segundo semestre de 2019. No ano de 2020, tivemos acesso a 06 atas ordinárias e 02 convocações de reuniões extraordinárias do primeiro ao último semestre 2020. As atas analisadas foram acessadas por solicitação via e-mail, pois não estavam no site da Prefeitura municipal, nem disponibilizadas em site próprio do Conselho.

Quanto às resoluções do 2019, o Conselho produziu 32 resoluções, mas foram analisadas 20 delas, devido ao período classificado para análise, que, conforme já destacado, as análises seguiram a partir do segundo semestre. No ano de 2020, foram analisadas 15 resoluções.

Os documentos coletados do Conselho despertaram curiosidade, especialmente os de 2020. Pois nas atas eram apresentados apenas as pautas que seguiam várias deliberações, no entanto, não foi desenvolvida a redação sobre cada pauta, fator que dificultou a análise das

categorias. Conforme destacado no capítulo anterior, foram realizadas as análises com base em seis categorias delimitadas e pela busca das palavras-chave possivelmente apresentadas nos discursos e decisões do Conselho. Em relação a categoria **a) discussões em torno do tema VS com nomenclatura própria**, nos anos de 2019 e 2020, não foi possível identificar a partir dos retratos trazidos pelo Conselho um debate específico sobre a temática, assim como não identificamos diálogos que demonstrassem a presença das palavras-chave diante da redação da ata.

Sobre a categoria **b) planos de ação dos Serviços Socioassistenciais**, no ano de 2019, os planos se concentraram na implantação do Plano de Ação de estratégias de prevenção ao uso e abuso de dependência de álcool e outras drogas; proposta de Plano de Ação para abertura de um novo Conselho Tutelar e o Plano de trabalho APMI - para solicitar recursos financeiros.

Ainda em 2019, foram apresentados Planos de Trabalho para execução do Serviço de Proteção Social Básica e Especial e, também, aprovação de recusa do termo de aceite ao Programa Criança Feliz - PCF, conforme apresentado no documento, os conselheiros

ATA DA 4ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMAS – 07 de julho de 2019.

[...]fazem a leitura do Ofício encaminhado pelo governo do Estado, analisam as condições para a execução do Programa Criança Feliz no município. Consideram que neste momento atípico, de crise financeira no país, é inviável o aceite, dadas as deficiências no quadro funcional de servidores e a exigência dos critérios do Programa como: número de visitantes por região habitacional, coordenadores, equipe técnica e dedicação exclusiva dos mesmos, veículos para locomoção dos visitantes, dotação orçamentária específica/contrapartida do município. (CMAS, 2019, p. 2).

O posicionamento do Conselho frente à situação do município para execução do Programa, demonstra, embora não se apropriem das palavras “vigilância socioassistencial”, que a implantação do Serviço não será efetiva diante das condições do Serviço em cumprir com as exigências do Programa.

O PCF foi um Programa lançado em 2016 pelo Presidente Michel Temer com o Decreto n.º 8.869/2016, para “[...] promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” (BRASIL, 2016, p. 1). A atenção principal do Programa se direcionava às gestantes e crianças de até três anos beneficiárias do Programa Bolsa Família e as de até seis anos e suas famílias beneficiárias do BPC. O acompanhamento familiar, conforme as respectivas orientações do PCF, estaria centrado no atendimento domiciliar periódico.

De acordo com o artigo 4º do respectivo decreto:

[...] I - a realização de visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância; II - a capacitação e a formação continuada de profissionais que atuem junto às gestantes e às crianças na primeira infância, com vistas à qualificação do atendimento e ao fortalecimento da intersetorialidade; III - o desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial às gestantes, às crianças na primeira infância e às suas famílias; IV - o apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando à mobilização, à articulação intersetorial e à implementação do Programa; e V - a promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral. (BRASIL, 2016, p. 3).

As ações trazidas pelo decreto de instituição do Programa não se apresentaram inovadoras, ao contrário disso: já possuíam previsão em outras políticas implementadas pelo Estado, como no SUAS, especialmente na PSB do PAIF. A visão conservadora que deu origem ao Programa emergiu uma agenda de debates entre os trabalhadores da Política na defesa da real proteção social integral que tivessem como foco minimizar os efeitos do processo capitalista sobre a condição e qualidade de vida dos indivíduos.

É importante destacar que o posicionamento do Conselho, frente à recusa de pactuação do Programa, demonstra que há dificuldade do município em implantar o Serviço. Apresenta como resultado a sua inviabilidade diante da realidade das famílias, ou seja, o não conhecimento das reais causas das vulnerabilidades sociais que permeiam o cotidiano das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza não foi um diagnóstico considerado para elaboração do Programa Federal. Por isso, é importante que este tipo de IP tenha clareza sobre a importância dos índices territorializados, bem como estar ativo no monitoramento e avaliação dos Serviços, para conseguirem visualizar qual a realidade dos territórios onde os Equipamentos que executam os Serviços estão inseridos. Para tanto, em relação à apresentação dos Planos que tiveram sucesso sendo seguidos de aprovação, não foi possível identificar, na redação das atas, se houve discussão dos índices quanti-qualitativos que demandaram a elaboração dos respectivos planos e de como aconteceria a execução do monitoramento e avaliação deles.

O Conselho também aprovou, com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a Resolução Conjunta nº 01/2019, que tratava da minuta da Lei do Serviço de Acolhimento em Programa de Família Acolhedora. Em relação a análise da ata que concretizou a resolução, não foi possível identificar, por meio dos debates, os dados que demandaram o serviço no município.

Em relação, ainda, aos planos de trabalho dos serviços socioassistenciais, chamou atenção, nesta pesquisa, duas aprovações: a Resolução n° 28/2019, que tratou sobre a prorrogação do prazo para execução das atividades de Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua e a Resolução n° 29/2019, que versa da aprovação da minuta do Chamamento Público para prestação de Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos e Mulheres Vítimas de Violência Doméstica.

Essas aprovações estavam conectadas aos planos de execução dos serviços de média e alta complexidade, no entanto, não foi possível identificar uma discussão mais profunda em relação aos índices de violência. A identificação dos dados são peças fundamentais para o processo de decisão, em especial, para o planejamento de políticas públicas. Concluindo sobre essas resoluções do Conselho, consideramos que tratar os índices de violência de forma mais minuciosa para aprovação das resoluções poderia oferecer mais impacto na efetividade da execução da política pública a longo prazo.

Entre os debates das atas do ano de 2019, apresentamos trecho da ata n.º 06/2019 que teve como resultado a Resolução n.º 22/2019, que consolidou a aprovação de um plano para o desenvolvimento de um projeto socioeducativo para atendimento à criança e ao adolescente:

ATA DA 6ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMAS – 04 de outubro de 2019.

[...]A representante da entidade Associação N. Senhora da Esperança **faz uma rápida apresentação** dos trabalhos da instituição e relata que este projeto que está solicitando inscrição decorre da observação nos trabalhos com criança, muitos tem demonstrado dificuldades nos relacionamentos interpessoais. O projeto pretende atender crianças que já frequentaram as atividades Lar N. SRª da Esperança, neste primeiro momento as atividades serão programadas para 12 meses, com faixa de 09 a 11 anos. Tania ressalta que o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos “São atividades artísticas, culturais, de lazer e esportivas, dentre outras, de acordo com a idade dos usuários. Assim, propor este projeto que tem como proposta, discutir a necessidade e importância de conhecer e controlar os sentimentos de modo que as relações de violência não aconteçam, é que ela se justifica” A equipe para o trabalho será: 01 Educador Social e um Assistente Social Voluntário. A oficina acontecerá no período da manhã e da tarde, sempre na primeira 2ª feira do mês exceto nos meses de recesso. Terá duração de 50 minutos. Após a apresentação os conselheiros deliberam: **APROVAR A INSCRIÇÃO DO PROJETO “CONHECENDO OS LIMITES DAS MINHAS EMOÇÕES” DESENVOLVIDO PELA ENTIDADE ASSOCIAÇÃO LAR NOSSA SENHORA DA ESPERANÇA DE SARANDI – SEGMENTO SCFV – SERVIÇO DE CONVIVENCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULO.** (CMAS, 2019, p. 2, grifos nossos).

O registro da ata, seguido da resolução, se destaca pela ausência de discussão dos Conselheiros. Como visto, a própria redatora da ata destaca que a representante da instituição fez uma “rápida” explanação e, logo, a proposta seguiu aprovada. Nesta pauta, em especial sobre a questão do desenvolvimento de uma atividade que propõe direcionar-se ao impacto no desenvolvimento humano de crianças e adolescentes, não foi possível identificar qual a atividade será, de fato, implementada e qual profissional a conduzirá. Também não estiveram mencionados os recursos materiais que serão utilizados e como será aferido a evolução e o impacto social do projeto e, mesmo assim, a deliberação se apresentou imediatamente.

Dentre as atas analisadas no ano de 2020, na ata n.º 07/2020 das Reuniões Ordinárias, foi apresentada a seguinte pauta:

ATA DA 7ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO CMAS – 29 de julho de 2020.

Deliberação do Plano de trabalho e de aplicação para o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, que deverá ser executado pela entidade Coração Eucarístico de Jesus - selecionado pelo Edital de Chamamento Público - 003/2020. (CMAS, 2020, p. 1).

Nos chamou a atenção a pauta não ter sido discutida, mas ter sido aprovada sem apresentar uma discussão sobre o plano, considerando a realidade social do município frente à demanda de alta complexidade. No tocante ao item **c) monitoramento e avaliação dos serviços do executivo e das OSC's**, tal categoria, que também abarca um dos pilares da VS, não foi identificada entre as atas e resoluções do Conselho, um, debate sobre o desenvolvimento de atividades voltadas, exclusivamente, para o processo de reavaliação dos serviços executados, mesmo aqueles em que as resoluções tiveram, como definição, a prorrogação de recursos financeiros para dar continuidade com os Serviços executados.

Com relação ao item **d) discussão sobre instrumentos de informação do SUAS e banco de dados**, o Conselho não apresentou debates sobre avaliações positivas, negativas, inconsistências ou breve menção sobre a utilização destes para o planejamento de algum plano de ação, avaliação e monitoramento, análise dos índices de pobreza e extrema pobreza.

Sobre a categoria **e) deliberações e recursos financeiros**, no CMAS/Sarandi-PR, prioritariamente, as discussões e decisões apresentaram-se sobre: emenda parlamentar de recursos financeiros para Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE; apresentação de demonstrativo sintético dos recursos federais de Assistência Social, discussão sobre veículo direcionado à APAE - recurso federal; deliberação sobre recursos do CEAS (Benefícios Eventuais/Termo de Adesão de recursos aprimora para CRAS e CREAS/Pessoa com

deficiência); deliberação recursos SIFF para Serviço de Acolhimento e Abordagem de Pessoa em Situação de Rua; Folha de pagamento dos Servidores da Política de Assistência Social e suplementação de recursos financeiros para manutenção de Serviços de Gestão e Proteção Social Básica e aprovação de correção dos Demonstrativos de Serviços/Programas do Governo Federal - SUAS, Gestão do SUAS, IGD - SUAS, IGD - BPF referente aos anos de 2018 e aprovações referentes ao processo de seleção por meio de Chamamento Público para o repasse de recursos financeiros para as OSC's.

As atas do CMAS/Sarandi-PR se destacaram pelo breve tratamento das pautas. Na ata n.º 05/2019, verificou-se, por exemplo, que a terceira pauta se tratava do plano de ação governamental, pauta esta que não foi antecedida de debates, mas se materializou numa resolução. Além disso, vale ressaltar que esta pauta poderia apresentar uma discussão introdutória sobre como a VS ocuparia espaço no plano de ação. Conforme a redação apresentada, o tema foi tratado da seguinte forma:

ATA DA 5ª - REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMAS – 13 de agosto de 2019.

Pauta 03: Apresentação e deliberação plano de ação do governo federal: A diretoria administrativa, [...], apresenta plano de ação elaborado pela gestão. Os conselheiros deliberam por: APROVAR O PLANO DE TRABALHO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL REFERENTE AO ANO DE 2019. (CMAS, 2019, p. 4).

Art 1º: APROVA O PLANO DE TRABALHO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL REFERENTE AO ANO DE 2019. (CMAS, 2019, p. 1).

Não houve, por parte dos Conselheiros, um engajamento de análise sobre o desenvolvimento das atividades propostas. Para análise da pesquisa, não foi possível compreender do que, especificamente, se tratava o respectivo plano, bem como os motivos de sua aprovação.

As atas seguintes do ano de 2019 concentraram suas decisões na aprovação dos recursos financeiros advindos de deliberações estaduais e federais. As aprovações não foram antecedidas de muitos diálogos e mostraram que, na maioria das discussões, eram, apenas, apresentados os relatórios de prestação de contas ou proposta de atividades com curtas discussões. No ano de 2020, as discussões não foram desenvolvidas nas respectivas atas, mas alusivas a essas categorias identificamos as seguintes aprovações, com base nas resoluções desenvolvidas:

RESOLUÇÃO N.º 02/2020 – 09 de abril de 2020

Art. 1º aprovar a adesão ao repasse do Governo do Estado do Paraná – modalidade fundo a fundo do Incentivo Benefício Eventual Covid-19 no valor R\$50.000,00 (Cinquenta mil reais) para o Município de Sarandi-PR. (CMAS, 2020, p. 1).

RESOLUÇÃO N.º 03/2020 – 06 de maio de 2020

Art.1º aprovar a adesão ao repasse do governo federal para o município de Sarandi-PR que prevê o repasse de valores para atendimento das consequências do covid-19. 1) aquisição de EPI Equipamento De Proteção Individual destinado para os profissionais das unidades de atendimento do SUAS (públicas e estatais) valor de referência de repasse é de R\$175,00 mensal por trabalhador. Os valores repassados são referentes a três meses no valor de referência para cada trabalhador 2) acolhimento garantia de cofinanciamento de ações da Assistência Social visando a emergência em decorrência do covid-19 receberão recursos os estados e municípios que tenham pessoas que necessitam ser alojadas ou remanejadas do seu atual local de acolhimento conforme orientação do ministério da Saúde sobre distanciamento social ou pessoas que encontrem em situação de rua desabrigados desalojados ou em situação de imigração valor de referência de repasse é de R\$ 400 mensal por vaga os valores repassados são referente a seis meses do valor de referência por vaga o valor total do recurso é de 142.575,00 (Cento e quarenta e dois mil e quinhentos e setenta e cinco reais) (CMAS, 2020, p. 1).

RESOLUÇÃO N.º 04/2020 – 06 de maio de 2020

Artigo 1º aprovar o plano de ação execução de ações sócio assistenciais covid 19 referente a portaria número 3 6 9/2020 o recurso emergencial de que trata esta portaria tem como finalidade aumentar a capacidade de resposta do suas no atendimento às famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da covid-19. (CMAS, 2020, p. 1).

RESOLUÇÃO N.º 05/2020 – 29 de julho de 2020

Artigo 1º aprovar o plano de aplicação do repasse do governo estadual do Paraná modalidade fundo a fundo do incentivo benefício eventual COVID-19 no valor de R\$ 50.000 (Cinquenta mil reais) para aquisição de benefício eventual 595 (Quinhentas e noventa e cinco) cestas básicas. (CMAS, 2020, p. 1).

RESOLUÇÃO N.º 07/2020 - 29 de julho de 2020

Art. 1º aprovar a anulação e suplementação dos projetos atividades 2154, 2155 e 2141 para complementar serviço de monitoramento nos equipamentos da Assistência social- CRAS esperança e independência, CREAS e CIAPS. (CMAS, 2020, p. 1).

RESOLUÇÃO N.º 08/2020 - 29 de julho de 2020

Art, 1º aprovar a prestação de contas do repasse de recursos fundo a fundo para o Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço De Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua-deliberação número 51/ 2016-CEAS, referente ao período de julho a dezembro de 2019 e janeiro e julho de 2020 (CMAS, 2020, p. 1).

Art.2º Aprovar a justificativa em caminhada pela secretaria Municipal de assistência social para saldo superior a 30% entre parênteses 30 em conta referente à prestação de contas do repasse de recursos fundo para serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua-deliberação número 51/ 2016-CEAS referente ao período de julho a dezembro de 2019 e janeiro e julho de 2020. (CMAS, 2020, p. 1).

Conforme demonstrado nas resoluções, todas as deliberações tratavam de importantes fontes de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades, no entanto, não foram essencialmente apresentadas suas discussões. O fato de o Conselho ter apresentado este método de organização durante o período pandêmico pode apontar para um possível enfraquecimento deste espaço participativo. Além disso, é cabível destacar que, se tratando de algumas deliberações específicas de recursos financeiros da COVID-19, a forma como a pauta foi conduzida e aprovada não demonstrou, por parte do Conselho, uma certa precaução em relação aos possíveis questionamentos que pudessem vir a ocorrer futuramente. O Conselho, também, não apresentou justificativa sobre a forma como as atas foram redigidas e justificou que algumas estavam em processo de elaboração, pois haviam sido extraviadas, no entanto, não foram encaminhadas após a segunda solicitação.

Sobre a categoria **f) eventos alusivos ao controle social e participação social**, no ano de 2019, por meio das atas, não foi possível identificar debates sobre a elaboração de eventos alusivos ao controle e participação social. No ano de 2020, o respectivo Conselho não apresentou debates sobre eventos alusivos ao controle social. Como também não foi possível visualizar diálogos sobre mecanismos e estratégias de alcance da população para discutir e entender sobre as deliberações no âmbito da política no período pandêmico.

Esperava-se que, com o cenário que acompanhava a política pública de assistência desde 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma e do desfalecimento dos espaços participativos, essas discussões estivessem sendo abordada nos Conselhos, em especial, por Sarandi ser um município que ocupa um dos ranques mais preocupantes índices de IDH-M, conforme demonstrado no Capítulo anterior, comparado aos demais municípios.

Por fim, conclui-se em relação às atividades do Conselho que, embora este espaço se apresente como uma instância de manifestação democrática, a partir da participação ativa da sociedade no exercício de sua cidadania, no período de pandemia o exercício de sua cidadania e a representação coletiva não conseguiram mobilizar para uma atuação mais integral no cotidiano das reuniões, diante da aprovação da redação das atas sucintas e das breves abordagens das pautas.

4.1.3 Debates e Decisões – CMAS/Paiçandu-PR em 2019 e 2020:

As análises sobre este Conselho partiram da leitura realizada de 19 atas, sendo 11 ordinárias e 08 extraordinárias do segundo semestre de 2019, 06 atas ordinárias e 09 atas extraordinárias do primeiro ao último semestre 2020. Foram analisadas 07 resoluções do ano de 2019, porém estima-se que neste ano o Conselho tenha produzido, aproximadamente, 71 resoluções, mas não foi possível acessar as demais, pois não estavam disponibilizadas no site. Tivemos acesso às 06 primeiras resoluções do segundo semestre de 2019 e a uma resolução de n.º 71/2019, mesmo após as solicitações realizadas via e-mail, as resoluções não foram encaminhadas. Em relação ao ano de 2020, foram produzidas e analisadas as 34 resoluções.

Conforme destacado, no capítulo anterior, foram realizadas as análises com base em seis categorias delimitadas e pela busca das palavras-chave possivelmente apresentadas nos discursos e decisões do Conselho. Na primeira categoria, **a) discussões em torno do tema VS com nomenclatura própria**, assim como o COMAS/Maringá-PR e CMAS/Sarandi-PR não apresentou debate sobre este serviço nos dois anos de análise.

As discussões acerca do item **b) planos de ação dos Serviços Socioassistenciais** evidenciaram, no ano de 2019, que, no que se refere ao debate sobre o desenvolvimento do plano dos serviços, este Conselho se destacou pela forma como a Secretaria executiva desenvolve as pautas com os demais Conselheiros. Nelas, em todas e, em especial, no que se refere às decisões, foi possível perceber que havia uma explicação introdutória que possibilitava maior compreensão pelos conselheiros.

ATA N.º 3 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 28 de setembro De 2019.

Plano de Ação 2019 MDS - A Secretária Executiva Michelli explica aos conselheiros que o plano de ação 2019 do MDS se encontra aberto para preenchimento com prazos para finalização do preenchimento do sistema para Gestor: 09/08/2019 e para o Conselho 09/09/2019. Ainda esclarece que o Plano de Ação é um instrumento eletrônico de planejamento/previsão utilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS para ordenar e garantir o lançamento e validação anual das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do Cofinanciamento Federal dos Serviços Socioassistenciais, e que já foi feita a senha do vice-presidente para que seja realizado o preenchimento do sistema e posteriormente (CMAS, 2019, p. 2).

Na sequência de debates e decisões, o Conselho também apresentou o diálogo sobre os serviços de alta complexidade. Na discussão, observamos que os Conselheiros estavam atentos aos índices de violência, mas que, assim como as outras pautas, o debate se iniciava,

primordialmente, pelos trabalhadores da Política, especificamente os representantes governamentais. Não compreendemos tal questão como um fator negativo ao Conselho, mas importante lembrar que é de suma importância que a população, de modo geral e, em especial, os usuários da política pública, tenha um olhar sensível e atento para tais questões. É por isso que este espaço é um importante mecanismo para dialogar com a população, pois, embora prioritariamente as pautas sejam engajadas por atores governamentais, isso já demonstra uma iniciativa de divulgação das realidades das comunidades, cabíveis de atenção para o poder público.

ATA N.º 3 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 28 de setembro De 2019.

Chamamento Público Acolhimento para Pessoa em Situação de Rua; também foi apresentado pela Sra. Andressa, que trouxe para o conhecimento de todos que **Paiçandu é um município de pequeno porte dois e até agora não tem serviços de alta complexidade**, que são serviços de acolhimento, a criança, adolescente, idoso e adultos, qualquer indivíduo que tenha sofrido algum tipo de violência, abandono e que somado a isso não tenha nenhum familiar, nem padrinho nem vizinho que possa acolhê-lo, acolhimento é o último recurso que se busca para auxiliar esta pessoa. Paiçandu não tem serviços de acolhimento, mas está em processo de construção, **realizando parcerias, por não ter condições de custear um abrigo exclusivo para o município**. Todos os serviços de alta complexidade são muito caros. Hoje o município só tem um repasse de alta complexidade que é a deliberação do Estado sobre o serviço de Abordagem para Pessoa em Situação de Rua. Com o projeto que foi feito e aprovado o Estado já liberou a verba e o recurso já está na conta. (CMAS, 2019, p. 49, grifos nossos).

Embora a conselheira não tenha mencionado a palavra território, houve a preocupação em explicar que, na abrangência do município, os índices de violência se expressam de forma considerável e que o município, ainda, não conta com serviços de alta complexidade para realizar intervenções precisas e alcançar diminuição destes índices.

Geralmente, as equipes de referência para atendimento das demandas de alta complexidade em municípios de pequeno porte é vinculada ao órgão gestor. Consoante a NOB-SUAS RH 2004, a execução do atendimento psicossocial é realizada pelo próprio órgão gestor, tendo, à disposição da atividade, a seguinte organização:

Quadro 9 - Equipe de Referência para atendimento psicossocial, vinculada ao órgão gestor

Profissional/Função	Escolaridade	Quantidade
Assistente Social	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos.

Psicólogo	nível superior	1 profissional para atendimento a, no máximo, 20 usuários acolhidos em até dois equipamentos de alta complexidade para pequenos grupos.
-----------	----------------	---

Fonte: NOB-SUAS RH (2004).

Conforme demonstrado no quadro, a própria NOB-SUAS RH dificulta a execução do serviço em municípios deste porte, mas, segundo a NOB SUAS (2012), há a possibilidade, diante dos diagnósticos socioterritoriais, do aumento e a estruturação do equipamento para a atendimento das respectivas demandas. A questão é que, como demonstrado na pesquisa, o poder público destes municípios nem sempre dispõe de uma equipe exclusiva para o levantamento dessas demandas, impactando no levantamento dos dados territoriais.

Trazemos estas observações visando destacar que os Conselheiros devem estar atentos à elaboração e levantamento destes dados, para conseguirem requisitar mais recursos financeiros e estruturarem os serviços. Essa realidade se aplica para qualquer município e em qualquer região; é primordial que os Conselheiros tenham clareza das vulnerabilidades existentes, que consigam traduzi-las, quantificá-las para, então, comprovar a necessidade do implemento de mais recursos materiais e recursos humanos.

Na sequência, o Conselho segue com a pauta explicando que com a equipe será possível realizar uma atividade mais abrangente com a população:

Com este recurso a Abordagem Social terá os novos servidores do concurso do PSS que foram convocados, são vinte e cinco educadores sociais para serem distribuídos nos serviços, um pouco na Casa Lar e alguns deles outros para Abordagem social, quatro servidores do PSS só para Abordagem Social que irão se revezar entre os turnos de trabalho conforme a necessidade do serviço, atendendo inclusive no período da noite. (CMAS, 2019, p. 2).

No ano de 2020, a Ata n.º 01 de janeiro de 2020 teve como primeira pauta a alteração do Plano de Ação dos Serviços de Alta e Média Complexidade no sistema do Governo Estadual. O debate tratou da deliberação nº 051/2016, que versa sobre a execução de serviços, pois, na época em que foi assinalado a modalidade de capital aplicado a realidade do Serviço, diferia das demandas que foram surgindo ao longo dos anos de 2018 e 2019. Assim, a solicitação da Coordenadora do presente serviço justificou que a modalidade de custeio assinalada não contemplava as demandas geradas.

ATA N.º 1 – REUNIÃO ORDINÁRIA - 31 de janeiro de 2020.

[...] Tatiane coordenadora do Serviço de Proteção Social Especial do Serviço de média e alta complexidade junto a equipe solicitou a este Conselho o

parecer quanto a solicitação para alteração de plano de ação de 2019 com execução do serviços de 2020, para o preenchimento das modalidades capital Recursos Humanos, sendo de forma necessária para a garantia da proteção continuada aos usuários em Situação de Rua do Município de Paçandu, a mesma explicou que a modificação do plano de ação é fundamental, pois não se pode executar de maneira diferente do que se consta neste. (CMAS, 2020, p. 1).

Em seguida, o Conselho deliberou:

RESOLUÇÃO N.º 01/2020 - 31 de janeiro de 2020.

Art. 1º - Deliberar pela aprovação total com parecer favorável à solicitação de alterações no Plano de Ação da Deliberação nº 51/2016 CEAS-PR no Sistema SIFF II, na aba execução de despesas para preenchimento das modalidades capital, custeio RH, de modo que este Conselho julga imprescindível para a garantia da proteção social especial de Paçandu-PR, de acordo com a demanda apresentada pela coordenação e equipe técnica, referente ao ano de 2018 e 2019, visto que o preenchimento que já consta no sistema não contemplou a execução de despesas na modalidade citada. (CMAS, 2020, p. 1).

O Conselho apresentou um breve retrato nas atas quanto aos dados da demanda. O cenário apresentado pela convidada para justificar a necessidade do serviço foi importante: a servidora pública trouxe questões importantes acerca da execução do serviço e como tem sido insuficiente a equipe atual para o desenvolvimento das atividades. Porém, não ficou claro a proposta ou previsão de atendimentos após o aumento da equipe.

Na 2ª Reunião Ordinária do Conselho, inaugura-se a realização das reuniões na modalidade online, devido às medidas de segurança a saúde, diante da crise pandêmica. Na oportunidade, foi tratada na Ata n.º 02/2020 a discussão sobre a Deliberação 51/2016 sobre o Fundo Estadual de Assistência Social - SIFF. A discussão esteve em torno da inserção dos Planos de Ação que deveriam ser atualizados no sistema do qual foi mencionado sobre a importância de os Planos serem lançados em tempo hábil, conforme solicitado pela Secretaria Estadual. Nessa discussão, não foi identificado, por meio da ata, a presença de falas que trouxessem aspectos alusivos à elaboração de projetos com ênfase nos dados socioterritoriais. Não foi apresentada a quantidade de pessoas em situação de rua que o município acolhe, assim como não foi apresentada a capacidade de atendimento para a atual quantidade.

O item c) **monitoramento e avaliação dos serviços do executivo e das OSC's**; em relação ao CMAS/ Paçandu-PR, evidenciou o debate em torno da regulamentação do uso do veículo do Setor de Cadastro Único. Apresentaram-se, nas discussões, explanações acerca da finalidade do uso do veículo, para complementar as ações e atividades periódicas do Setor que

realiza atendimento para o acesso aos diversos Programas Sociais do Governo Federal, Estadual e Municipal. Todavia, embora o debate estivesse centrado sobre a avaliação do uso de um equipamento que é de suma importância para a execução dos Serviços, não foi possível visualizar o uso de palavras que remetesse à dimensão teórico conceitual de palavras-chave que estruturam e demandam o planejamento em vigilância socioassistencial.

No ano de 2020, o respectivo Conselho apresentou discussão sobre monitoramento e avaliação na Ata n.º 01/2020 de Reunião Extraordinária sobre a emenda parlamentar direcionada à APAE.

ATA N.º 1 – REUNIÃO ORDINÁRIA - 31 de janeiro de 2020.

a conselheira requisita que a comissão de fiscalização realize uma visita à associação para exercer o seu papel de monitoramento e verificar se os equipamentos solicitados no plano de ação elaborado com base no repasse da Emenda e aprovado pelo Conselho foram comprados e estão nos locais onde eles colocaram que estaria. O conselheiro Fernando sugere marcar anteriormente uma reunião com a diretora para a mesma realizar uma apresentação de prestação de contas e posteriormente com base na prestação marcar uma visita à instituição para evitar certo desconforto. Ficando acordado a Secretaria Executiva verificar se já há o agendamento para a prestação de contas da instituição antes de tomar qualquer iniciativa. Nada mais a registrar eu, Gabrieli R. Macedo, encerro a presente ata que vai por mim assinada e pelos 182 conselheiros que o compõe. (CMAS, 2020, p. 1).

A pauta teve continuação na segunda reunião extraordinária

A secretária executiva Beatriz ressaltou que na data do dia 09 de março de 2020 o município de Paçandu recebeu o e-mail onde constava o anexo do ofício do 66 Deputado Nishimori indicando a Emenda Parlamentar para APAE no valor de R\$50.000,00 para serem gastos em custeio (número da Programação 68 411750320200001). No e-mail também tinha a solicitação ao gestor para acessar o sistema SIGTV para a realização do cadastramento a ser feito até o dia 15/03/2020. Esta pauta foi passada ao Conselho e registrada em ata da reunião do dia 19 de março, contudo, o sistema ainda não estava liberado para operação. Recentemente no dia 17 de abril o sistema abriu para que o Gestor realizasse o cadastramento e a finalização da Programação da Emenda Parlamentar, conforme segue em anexo. No entanto, foi explicado que para finalizar o cadastramento o sistema solicita o parecer deste Conselho. Assim, foi dado espaço para que os senhores conselheiros, realizassem seus questionamentos, sendo estes direcionados a senhora Michelli e a senhora Eliane. No momento, nenhum conselheiro apresentou qualquer dúvida, sendo solicitado o parecer de cada um dos presentes quanto a Finalização da programação referente Emenda Parlamentar do Deputado Luiz Nishimori no valor de R\$ 50.000,00, a fim de serem gastos em custeio para Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) do Município de Paçandu. Todos os conselheiros deliberaram por um parecer favorável pela Emenda

Parlamentar do Deputado Luiz Nishimori. Posteriormente será publicada a Resolução com a aprovação do Conselho referente à Emenda Parlamentar. (CMAS, 2020, p. 1).

Conforme demonstrado, o processo de monitoramento e avaliação que foi apresentado aponta para uma atividade de fiscalização. Embora esta movimentação seja importante para o controle social, o conceito de monitorar e avaliar ultrapassa o processo fiscalizatório, sendo parte do planejamento e da efetividade da política pública enquanto um processo operacional de atividades que visa garantir direitos e acesso à população em diversos âmbitos.

No que concerne a vigilância socioassistencial, a avaliação estaria ligada à análise das dimensões de execução dos serviços. O monitoramento estaria, também, ligado à avaliação continuada das etapas propostas para determinado plano de ação, com intuito de implementar melhorias ou rever processos gerenciais acerca do andamento das atividades desenvolvidas, principalmente considerando o território e suas características humanas e locais. Frederico Ramos e Dirce Koga (2011) assinalam nos estudos sobre os territórios e sua relação com a gestão social que a trajetória das políticas públicas deve considerar, para o monitoramento e avaliação como parte da elaboração das propostas, aqueles que estão envolvidos com seu planejamento. Nas palavras dos autores

[...] não basta a dimensão territorial da política pública, caso ela permaneça confinada institucionalmente sem conseguir ir além do aspecto administrativo. Faz-se necessário, essencialmente, a incorporação do território vivo e vivido, trazendo à tona os aspectos coletivo e público a se fortalecer nas mediações das práticas sociais cotidianas desenvolvidas pelos diferentes agenciadores da própria política pública (RAMOS, KOGA, 2011, p. 26).

Em relação a outros debates sobre planos de trabalho propostos e aprovados, não foi possível visualizar os debates nem entre os Conselheiros no momento de aprovação em reuniões ordinárias, assim como não foi identificada a menção alusiva a alguma atividade da Comissão de Políticas Públicas. As prestações de contas aprovadas em diversas deliberações financeiras de planos de trabalho executados não apresentaram informações sobre a avaliação e monitoramento das atividades propostas, nem debates que evidenciassem as dimensões das relações territoriais. As discussões estiveram concentradas, primordialmente, sobre os planos na modalidade de custeio e os valores utilizados.

Em se tratando de políticas de proteção social, o entendimento dessas relações nos territórios permite (re)pensar processos de gestão de programas ou serviços tradicionalmente modelados a partir das configurações relacionais

que se dão nesses territórios. E, nesse contexto, uma das questões a ser (re)pensada diz respeito à acessibilidade da população às políticas públicas, que poderia se relacionar ao “eixo da mobilidade/conectividade”. (RAMOS, KOGA, 2011, p. 26).

Considerando as leituras dos documentos de 2019 e 2020 sobre esta categoria de análise, é importante salientar que o CMAS é um dos espaços da política importante na elaboração do planejamento dos Serviços, como já debatido na pesquisa, mas os percursos utilizados por essa IP, que apresentou organização considerável nas pautas, ainda precisam avançar sobre o que de fato materializa o monitoramento e avaliação dos serviços.

Na categoria **d) discussão sobre instrumentos de informação do SUAS**, o Conselho não apresentou grandes debates. Houve a menção sobre a necessidade de preenchimento dos Sistemas nos momentos que se fizeram oportunos:

Prestação de Contas SIFF; a Sra. Michelli, assistente social e responsável pelo órgão gestor da SMAS, iniciou dizendo que estará apresentando e também capacitando os conselheiros e continuou falando que houve um retrocesso na Política Pública de Assistente Social, já que o governador Ratinho Júnior, mudou o nome da Secretaria do Estado para Secretaria Justiça, Família e Trabalho. A expectativa é que um dia exista uma Secretaria de Política Pública da Assistência Social. Na sequência, foram apresentadas as prestações de contas, através do Sistema SIFF, onde os conselheiros puderam acompanhar e realizar o preenchimento da aba Conselheiros dentro do Sistema, posteriormente deliberando pela: aprovação do preenchimento do Plano de Ação (CMAS, 2019, p. 40).

Assim como no ano de 2019, em 2020, a discussão que apareceu sobre os Sistemas dos SUAS foi em relação a plataforma do Governo Estadual para lançar o plano de ação das atividades de proteção social especial sobre a deliberação nº 51/2016. Neste debate, o Conselho delibera sobre a atualização das informações do Sistema. A discussão, portanto, não segue além sobre uma possível avaliação do sistema e sua importância para política.

Outro debate que envolveu a menção de sistemas do SUAS foi a deliberação - Abertura do Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro 114, do IGD 2010-2018, que foi tratada em reunião extraordinária do CMAS/Paiçandu-PR.

ATA N.º 2 - REUNIÃO ORDINÁRIA - 20 de fevereiro De 2020.

A presidente Eliane informa que o Ofício do Conselho 115 solicitando ao Governo Federal a abertura do SAA (Sistema de Autenticação e 116 Autorização) especificamente a aba do Demonstrativo Sintético Anual Físico117 Financeiro IGD PBF (Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa 118 Família), referente aos anos de 2010 a 2018, para

correção dos valores lançados 119 foi aceita e que as técnicas estarão preenchendo devidamente como aparecem nos 120 extratos bancários, até o prazo estabelecido da data do dia 31 de março, para que 121 futuramente não haja nenhum problema com o repasse de recursos, a presidente 122 realizou a leitura do ofício que está em anexo a esta Ata. Ficou acordado no 123 colegiado que todas as informações lançadas no sistema seriam apresentadas 124 posteriormente em reunião (CMAS, 2020, p. 01).

Na Ata n.º 04/2020 da Reunião Ordinária, verificou-se uma apresentação do CMAS acerca de informativo sobre o Sistema do Programa Criança Feliz - PCF. Na apresentação do Ofício Circular, o órgão gestor da política informa sobre a transição do sistema do Programa. Pela exposição da ata, foi possível identificar que o Município de Paiçandu-PR, por meio da Secretaria Municipal de Assistência, pactuou a execução do Programa desde sua criação pelo Governo Federal. Nas palavras da redação da ata estava informando que:

ATA N.º 4 - REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 15 de outubro de 2020

Ofício circular n.º25/2020/SEDS/SNAPI/MC. Assunto Cronograma de Transição do sistema do Programa Criança Feliz. A Presidente Eliane solicitou a secretária executiva Michelli que relatasse o ofício recebido. A secretária executiva Michelli relatou que o ofício circular n.º25/2020/SEDS/SNAPI/MC, **trata-se do cronograma de transição do sistema do Programa Criança Feliz. No mês de outubro será o último mês de utilização do PESUAS pelo Programa Criança Feliz para os devidos registros. As atividades realizadas no âmbito do PCF no mês de setembro ainda serão registradas no Prontuário Eletrônico do Suas.** Entretanto, a partir do mês de outubro serão registradas no e-PCF cronograma esse que apresenta uma série de novas funcionalidades fundamentais para o aprimoramento do programa, tais como: o planejamento e agendamento de visitas; a gestão da formação; o registro e acompanhamento dos marcos de desenvolvimento; entre outros (CMAS, 2020, p. 3, grifos nossos).

No debate sobre o Sistema, conforme, claramente, apresentado na ata, o Conselho não colocou em discussão mais informações sobre o Programa, porém apresentou concordância com a justificativa de que a mudança nos sistemas para inserção das informações poderia contribuir com o melhor desenvolvimento do programa. O Conselho, também, apresentou debates sobre o Censo SUAS e sobre a necessidade deste utilizar a base de dados do CadSUAS para o desenvolvimento das atividades do espaço participativo, bem como da Política de Assistência Social. Não houve aprofundamento pelo Conselho em debates sobre outros sistemas e nem uma discussão mais aprofundada sobre a importância dos instrumentos de informação do SUAS, especialmente no período pandêmico. O Conselho não direcionou ênfases ou promoveu algum diálogo direcionado ao tema.

No que concerne ao item **e) deliberações e recursos financeiros**, o CMAS/Paiçandu-PR contou com discussões com pautas comuns em relação à algumas deliberações, que se concentraram sobre as seguintes pautas de deliberação e decisões: reprogramação do restante do saldo da Deliberação 012/2018; emenda Parlamentar do Deputado Federal Fahur destinada à APAE de Paiçandu-PR; demonstrativo Sintético de Execução Físico - Financeiro Exercício 2018 - Repasse do Governo Federal; e a Deliberação nº 067/2019 CEAS/PR - Incentivo Aprimora CRAS e CREAS.

A partir da leitura das atas e resoluções, foi possível identificar que este Conselho apresentou uma característica bastante peculiar quando comparado aos demais. Ao tratar das deliberações de incentivo financeiro às demandas de baixa e alta complexidade na medida em que as pautas iam sendo aprovadas, uma das Conselheiras se colocava à disposição para explicar em que e como o recurso iria ser aplicado. Por meio da leitura das atas foi possível identificar a linguagem didática utilizada para tratar dos assuntos que se tornaram amplos entre os Conselheiros, com questões bem específicas. As leituras permitiram visualizar, também, que a maioria das deliberações se concentravam sobre a aprovação de planos de trabalho ou prestações de contas referente aos serviços de alta complexidade. Mas, embora o Conselho tenha apresentado um bom desempenho no que se refere à explicação didática em cada pauta, no caso dessas deliberações citadas posteriormente, isso não aconteceu. Assim como nos demais Conselhos, foi possível verificar que este tipo de aprovação e, nesta categoria analisada, as deliberações são aprovadas de forma mais breve:

[...] Deliberação 062/2016 - CEDCA, Incentivo Financeiro ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, referente ao 1º semestre/2019, com valor do repasse de R\$ 54.395,00 [...] (CMAS, 2019 p. 55).

[...] Delibera pela aprovação com parecer favorável da prestação de contas do **repasse do Incentivo Adesão Espontânea no Sistema de Acompanhamento do Cofinanciamento Estadual Fundo a Fundo – SIFF, referente a deliberação 66/2017**, com valor do repasse de R\$ 30.000,00 [...] (CMAS, 2019, p. 55).

[...] Deliberação 051/2016, pertinente ao Serviço de Abordagem Social para Pessoas em Situação de Rua, referente ao 1º semestre, com valor do repasse de R\$ 90.000,00 e delibera pela aprovação da justificativa do Município para o saldo em conta de R\$ 100.767,15 do valor do recurso recebido supracitado, conforme esclarecido a este Conselho [...] (CMAS, 2019, p. 55).

[...]. Delibera pela aprovação com parecer favorável da prestação de contas do FEAS, pertinente ao **Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua, Deliberação 336 051/2016**, referente ao 1º Semestre/ 2019,

valor do repasse: 117.000,00 e pela aprovação da justificativa do Município para o saldo em conta de R\$ 209.877,00 [...] (CMAS, 2019, p. 56).

[...] **Programa Crescer em Família - Acolhimento Familiar, Deliberação nº 31/2017 – Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescentes – CEDCA/PR**, referente ao 1º semestre/2019, com valor do repasse de: R\$ 50.000,00 [...] (CMAS, 2019, p. 57).

[...] Delibera pela aprovação com parecer favorável da prestação de contas do **FIA Programa Liberdade Cidadã, Deliberação nº 54/2016 CEDCA- PR**, referente ao 1º Semestre/ 2019, com valor do repasse de: R\$ 85.091,52 [...] (CMAS, 2019, p. 57).

No ano seguinte, por meio da Ata nº 04/2020 em Reunião Extraordinária, o Conselho apresentou a primeira discussão sobre os recursos provenientes do Governo Federal para contingência do período de calamidade pública. De forma organizada, a Secretaria Executiva conduz explicando a pauta e uma das servidoras responsável pela área de vigilância socioassistencial explica sobre o item colocado em pauta **“Termo de Aceite do 120 Recurso Emergencial Federal referente à Portaria nº 369 de 29 de abril de 2020”**.

Chamou atenção nesta ata como a pauta foi conduzida. Para facilitar a compreensão dos Conselheiros, a representante da Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS e a representante da vigilância socioassistencial e assessora tiveram o cuidado de encaminhar um vídeo explicando sobre o Ofício que seria encaminhado ao Governo Federal sobre o presente termo de aceite. Além de terem se destacado pela forma como conduziram o debate sobre essa deliberação financeira, chamou a atenção da pesquisa o fator da pauta ter sido apresentado por uma servidora responsável pelo setor de vigilância socioassistencial.

ATA N.º 4 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 15 de outubro de 2020.

[...] A presidente e representante da Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS a Sra. Eliane ressalta que no ofício consta o pedido de aprovação do Termo de Aceite referente ao Plano de ação – Execução de ações Socioassistenciais – COVID19, e que o vídeo complementa o ofício nº139/2020 enviado para este Conselho. (CMAS, 2020, p. 5),

O Conselho decidiu por aprovar o plano de ação do qual apresentou que os recursos seriam direcionados para a) equipamentos de EPI; b) alimentos; c) aumento de vagas de acolhimento

ATA N.º 4 – REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA - 15 de Outubro de 2020

Equipamentos de Proteção Individual - EPI: Destinados para os 94 (noventa e quatro) profissionais das unidades de atendimento do SUAS, públicas e

estatais (O valor de referência de repasse é de R\$ 175,00 (cento e setenta cinco reais) mensal por trabalhador). Os valores a serem repassados serão referentes a três meses do valor de referência para cada trabalhador. b) Alimentos: Prioritariamente ricos em proteína, para (cento e trinta setes) pessoas idosas e com deficiências no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. (Valor de referência de repasse é de R\$115,00 (cento quinze reais) mensal por pessoa). Os valores repassados serão referentes a seis meses do valor de referência para cada pessoa atendida. c) Vagas para Acolhimento: Disponibilizado 31 (trinta e uma) vagas para garantia de cofinanciamento de ações da assistência social visando à emergência em decorrência do Covid-19. Receberão recursos os estados e municípios que tenham pessoas que necessitem ser alojadas ou remanejadas do seu atual local de acolhimento, conforme orientação do Ministério da Saúde sobre distanciamento social; ou pessoas que se encontrem em situação de rua, desabrigados, desalojados ou em situação de imigração. (Valor de referência de repasse é de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensal por vaga). (CMAS, 2020, p. 6).

No debate apresentado, identificamos que o órgão gestor apresentou indicadores à medida que delimitou para onde o recurso seria direcionado. O Conselho também apresentou uma discussão consistente e longa a respeito do período de pandemia, mesmo diante dos desafios em adotar a modalidade das reuniões de forma remota e, conforme apresentado nos cabeçalhos das atas, a participação dos Conselheiros não diminuiu de forma considerável diante dos índices. Outro debate relacionado a aplicação de recursos financeiros durante o período pandêmico que o Conselho colocou em pauta foi sobre o fluxograma de atendimentos nos Serviços de Proteção Social Básica - PSB, em especial, sobre as concessões de benefícios socioassistenciais de auxílio-alimentação e outros itens relacionados, recebidos de doação por outras instituições privadas.

ATA N.º 5 – REUNIÃO ORDINÁRIA - 15 de novembro de 2020.

A conselheira Ingridy salienta que o motivo desta pauta e que muitos usuários estavam comparecendo a paróquia se queixando da demora, tenho uma usuária que vou usar de exemplo que relatou que compareceu no CRAS no dia 01 de outubro de 2020 e agendaram o atendimento para o dia 16 de outubro de 2020. Diante desses relatos gostaria de saber para conhecimento de como funciona a rede do município até entrei em contato com as coordenadoras pelo WhatsApp, Ana Alice e Geise. (CMAS, 2020, p. 13).

A conselheira Ingridy respondeu que gostaria de saber sobre o fluxograma dos atendimentos. A coordenadora Tatiane salientou que o relatório traz as informações referentes ao período de janeiro a setembro de 2020 no qual apresentaremos a quantidade de cestas adquiridas e com quais recursos e, sobretudo a quantidade de Benefícios concedidos, e iremos destacar o aumento da concessão do Benefício diante da procura da demanda tendo em vista o COVID400 19. A coordenadora Tatiane ressaltou que nas doações de cestas tivemos as parcerias coma a Defesa Civil; Santa Rita Saúde; Rotary Club; Supermercado Bom dia totalizando um total de 539 (quinhentos e trinta

noves) cestas básicas. Continuando as cestas adquiridas com Recursos Municipais e Federais sendo eles LIVRE Fonte 0000; Federal Fonte 00003 (Apoio financeiro aos Municípios) Federal Fonte 00855 (Portaria nº 369) totalizando 1.403 (mil quatrocentos e três) cestas básicas adquiridas. (CMAS, 2020, p. 14).

A coordenadora Tatiane salientou que de janeiro a setembro foram entregues 1.247 (um mil duzentos e quarenta e sete) cestas básicas, contemplando os moradores de 48 (quarenta e oito) bairros e 01 (um) Distrito Água Boa e que o aumento da concessão ocorreu nos meses de abril a setembro. A coordenadora Tatiane salienta que dentre as 1.247 (um mil duzentos e quarenta e sete) cestas distribuídas atendemos em média 1000 (mil) famílias observando que uma mesma família pode receber o benefício por até 03 (três) meses consecutivos, mediante a avaliação técnica e que no presente momento o CRAS Eurides Ferreira da Silva (centro), CRAS Catedral e CREAS não existe fila de espera para a concessão do benefício e estão atendendo através de agendamento, suprimindo a demanda conforme solicitado (CMAS, 2020, p. 15).

Após os esclarecimentos, o Conselho delibera junto com os principais pontos colocados para que haja um cruzamento de dados entre as instituições que atendem as famílias em vulnerabilidade social, a fim de que consigam, todos, acompanhar se a família está tendo ou não acesso aos benefícios. Em ambas as Instituições, públicas e privadas, foi debatido sobre a necessidade de compilar os dados das famílias em vulnerabilidade social, para que consigam planejar e realizar os atendimentos mais adequados pelas equipes técnicas. Este tipo de debate demonstrou o engajamento entre os conselheiros em levantar os dados no período de pandemia, bem como ao discutir sobre materiais advindos de recursos financeiros para o desenvolvimento da política.

Considerando o item **f) eventos alusivos ao controle e a participação social**, a análise realizada evidenciou que a primeira pauta examinada do respectivo Conselho tratou da organização da XII Conferência Municipal de Assistência Social com o tema: Direito do Povo, com financiamento público e participação social:

ATA N.º 7 – REUNIÃO ORDINÁRIA - 09 de julho de 2019.

Dando continuidade a Secretária Executiva explica aos conselheiros que devido ao **desmonte que vem acontecendo nas Políticas Públicas no nosso país, os Movimentos, Organizações e Fóruns Mandatos e Ativistas se reuniram para realizar as Conferências Municipal, Estadual e Nacional, mesmo com cancelamento da Conferência Nacional**, e no intuito de fortalecer esse movimento o Município de Paçandu também estará realizando a Conferência Municipal. Como sugestão à secretária executiva propõe aos conselheiros **a data do dia 06/08/2019** e o local Centro do Idoso para a realização da conferência, e informa que já foi solicitado o salão da Paróquia

Santo Cura d'Ars em uma reunião com o Pároco Claudemir juntamente com o Sr. Lucas Andrade do Santos e a secretária executiva Michelli onde os mesmos foram informados que para a utilização do salão teria que ser pago uma taxa no valor de R\$ 300,00 reais, e não sendo possível o pagamento desse valor a opção que temos é o Centro do Idoso. O local foi aprovado pelos conselheiros, mas referente à data a Sra. Ana Alice propõe que seja no dia 02/08/2019 pois seria mais viável por ser em uma sexta-feira, dia em que acontece 51 grupos no Centro de Referência de Assistência Social - CRAS sendo mais fácil levar essas pessoas para conferência tendo em vistas que são elas que precisam falar sobre as necessidades da Política Pública de Assistência Social no Município. (CMAS, 2019, p. 3, grifos nossos).

Essa discussão chamou atenção na pesquisa diante de três pontos. O primeiro se tratou da preocupação do Conselho em seguir com a organização do evento, mesmo sem o incentivo do governo federal para a realização e promoção das discussões a nível nacional. O segundo se tratou do debate ao considerar a realização do evento em um dia em que os usuários dos Serviços estivessem presentes para participar e, por fim, o terceiro, que tratou da prévia organização dos Conselheiros, mesmo sem um orçamento exclusivo para o desenvolvimento do evento, em que buscaram articular o plano de ação contando com a sociedade civil, em geral, para a realização da atividade participativa.

No ano de 2020, o Conselho discutiu sobre as mudanças políticas no Brasil e trouxe para o debate a possibilidade de organizar um espaço para discutir sobre os impactos para a Política de Assistência Social.

ATA N.º 5 – REUNIÃO EXTRARDINÁRIA - 19 de novembro de 2020

Fórum Regional dos Trabalhadores de Assistência Social (Andressa): Após a leitura do item, a Presidente Eliane passa a palavra para Andressa que explana sobre o assunto. A Sra. Andressa diz que ela juntamente com a equipe do Órgão Gestor da Assistência Social visualizaram todo o contexto que está sendo vivenciado na Política Pública de redução de orçamento do Governo Federal, além da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 187 que está em discussão no congresso para exclusão de fundos, como o Fundo Nacional de Assistência entre outras propostas que estão em tramites como congelamento de investimento na Assistência Social, percebendo-se que o usuário e as famílias estão sendo afetadas e prejudicadas diretamente. **Andressa da continuidade e coloca que diante destas decisões que estão sendo tomadas tudo tende a piorar, pensando nisso pensou-se no Fórum Regional dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo este um meio legal de organização para suceder manifestações e fortalecer as categorias e a Política Pública,** informa que foi pensado na data do dia 15 de maio de 2020 para a reunião dos trabalhadores para uma primeira conversa. Michelli solicita a fala e complementa que de maio é o dia do Assistente Social, de modo que este momento seria para reunir os trabalhadores da região que atuam no SUAS, explana que para o dia do encontro pensou-se em de manhã realizar uma mesa de debates e no período da tarde realizar a eleição

para participação deste fórum, sendo importante a participação dos conselheiros do CMAS. (CMAS, 2020, p. 4).

O fórum é um importante espaço, e o fato de o Conselho o colocar em pauta é um ponto positivo para política em relação ao desenvolvimento dos mecanismos de controle social. Em outra discussão de 2020, este Conselho colocou como pauta o Retorno da Reuniões presenciais ou a utilização de plataforma digital (*Google Meet*) para a realização das reuniões. A iniciativa do Conselho foi bastante importante diante do debate que se distendeu em seguida

A presidente Eliane passou a palavra para os (as) conselheiros (as) que desejam se manifestar. O conselheiro Josivaldo se manifestou ressaltando que a Diretoria Municipal da Política Pública para Mulheres foi publicada o Decreto Municipal N° 375/2020 que autoriza a realização de eventos e reunião com o número de 100 pessoas diante deste decreto a Diretoria Municipal da Política Pública para Mulheres realizará em 27 de novembro de 2020 a 1° Conferencia Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres no Município de Paiçandu, considerando também que demos uma mudança no estado epidemiológico da COVID-19 em nossa região e considerando a experiência positiva que tivemos na reunião presencial para apresentação da Lei Orçamentária da Assistência Social (LOA) que realizamos no dia 21 de setembro de 2020.

O Conselho apresentou discussões importantes, mesmo diante de um período de difícil acesso para estabelecer contato e mobilização para o avanço em relação aos direitos sociais. Ainda consideraram, na crise sanitária e no contexto político e econômico do país, a possibilidade de realizar um evento para debater sobre políticas públicas para mulheres. Além disso, em seguida, o Conselho delibera pelo retorno das atividades presenciais e solicita a organização para publicação da resolução:

ATA N.º 6 – REUNIÃO ORDINÁRIA - 08 de dezembro de 2020.

Considerando o Decreto Municipal nº375/2020 de 17 de setembro de 2020; considerando a melhora significativa para casos de COVID-19, no presente momento, do perfil epidemiológico no município de Paiçandu-PR; e considerando a deliberação e aprovação na Reunião Ordinária deste Conselho, realizada no dia 15 de outubro de 2020 e registrada na ata nº04. Delibera. **Art.1º – Delibera pela aprovação sobre o retorno das reuniões de forma presencial do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Paiçandu.** Parágrafo Único: No caso de conselheiro (a) pertencente ao grupo de risco, fica deliberado o uso de plataformas digitais de modo a proporcionar a ampla participação do mesmo nas reuniões deste Conselho. O (A) conselheiro (a) deverá comunicar previamente a este Conselho a respeito da sua situação de grupo de risco para que a Secretaria Executiva do Conselho

adote as providências necessárias para viabilizar sua participação. (CMAS, 2020, p. 12, grifos nossos).

Além das categorias analisadas em 2019, o Conselho apresentou, detalhadamente, o processo de formação das comissões que desenvolveriam as atividades por eixos temáticos no Conselho, demonstrando um cuidado em explicar a importância de cada representante no espaço participativo alusivo às comissões. Nesta oportunidade, formaram-se as seguintes comissões: i) comissão de políticas públicas; ii) comissão temática de comunicação, articulação e mobilização; iii) comissão temática de financiamento e orçamento de assistência social e iv) comissão temática do Programa Bolsa Família.

Concluindo a análise sobre as leituras realizadas das atas e resoluções dos anos de 2019 e 2020, foi possível constatar sobre o desenvolvimento das atas de Paiçandu que, nos dois anos, seguiram uma estrutura organizacional interessante em relação a como retratava o desenvolvimento de todas as reuniões. Além das explicações didáticas dos Conselheiros sobre as pautas delimitadas, a secretaria executiva dos dois anos incorporou cordialidade sobre os detalhes de cada ponto da reunião, desde a quantidade de conselheiros participantes, como a especificação do número de quantos conselheiros governamentais, não governamentais e visitantes da sociedade civil estavam presentes.

4.2 O LUGAR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES

Com base nessas discussões, é possível atentar para as características de atuação dos conselhos, que decorreram de estímulos, pautas e discussões comuns aos padrões esperados. Sem dúvida, os padrões de debates que permearam as discussões e as pautas trazidas pelos Conselheiros estiveram ligados às deliberações de recursos financeiros, que, conseqüentemente, também puderam afetar a atividade decisória dos conselhos. Todavia, estas questões levantam duas indagações incontornáveis: os debates estiveram direcionados ao tema VS? De alguma maneira a VS apareceu na agenda de discussão dos Conselhos?

Dentre os três casos dos Conselhos, analisando as conjunturas que emergiram os debates, é possível afirmar que estes não estavam direcionados ao tema VS, assim como não surgiram em decorrência da necessidade de discutir sobre sistematização de dados.

Em que pese os debates não tenham emergido propriamente sobre VS, as discussões, em algum momento, se direcionaram a alguns dados da VS que foram produzidos pelos Equipamentos executores dos Serviços, para justificar a aplicação dos recursos financeiros.

Diante disso, é possível compreender que o padrão de debates dos Conselhos dos períodos analisados, a partir da identificação e das categorias temáticas delimitadas, não originaram da temática da VS e que, quando aparecerem, o enfoque estava em justificar um plano de ação de execução/aplicação, mas que, ainda, nestes momentos, as redações das atas não demonstraram enfoque sobre indicadores sociais. O desfecho de cada análise permitiu visualizar que, de forma tímida, os índices e as informações sobre territórios foram incorporados.

A existência da presença de alguns debates sobre outros, demonstraram que, geralmente, os três municípios apresentaram semelhanças na forma como a temática ocupou espaço. Diante desta conjuntura, é importante destacar a ausência do fomento de discussão sobre o que é “vigilância socioassistencial”. Pois, apesar da forma como os índices de vulnerabilidade social existiam, isto não foi capaz de demonstrar que os Conselheiros tenham conhecimento sobre as diretrizes da VS e sua importância para a política.

As análises mostraram que as temáticas dos Conselhos também podem estar relacionadas à estrutura das Secretarias Municipais de Assistência Social - SMAS's. Como apontado no capítulo três desta pesquisa, nos municípios de Maringá e Paiçandu-PR, há profissionais que atuam no setor de vigilância socioassistencial desde 2019 na estrutura da SMAS, enquanto Sarandi-PR, durante o período analisado, não possuía um setor específico de vigilância socioassistencial.

Em relação à estrutura do Órgão gestor dos municípios, consideramos importante para a pesquisa identificar o corpo técnico de profissionais que integram os recursos humanos das SMAS's e, também, as Unidades de Serviço. Conforme elencado na seção anterior, Maringá/PR apresentou uma ordem mais robusta de equipamentos e, mesmo não tendo apresentado, grandes debates sobre o tema da VS, a forma como os equipamentos estão organizados sobre os territórios demonstram que, de alguma maneira, a pauta esteve em evidência na gestão municipal, visto que, para a implantação de equipamentos no município, é indispensável comprovar a sua necessidade por meio dos indicadores sociais identificados.

No que diz respeito a Sarandi-PR, a estrutura de Unidades de Serviços e corpo técnico da secretaria demonstra que o município tem uma estrutura em construção em relação à VS, uma vez que dispõe de uma estrutura de médio porte para atender às demandas sociais. Mas, se compararmos ao município de Maringá, é possível perceber que Sarandi-PR não tem tantos

serviços, apesar de ter um índice de vulnerabilidade social maior que Maringá-PR. Tal fato pode explicar a ausência de debates sobre a VS constatada.

No que diz respeito ao município de Paiçandu-PR, foi possível notar que a estrutura e o corpo técnico, também, estão em construção, mas, quando comparados aos outros municípios analisados, Paiçandu-PR tem uma convergência de debate maior, apesar de não ter um corpo técnico tão completo, diante do porte municipal. Além disso, outro ponto relevante é a forma como os Conselhos são constituídos.; como mostrado, cada Conselho tem uma estrutura administrativa de atividades, que está ligada às comissões temáticas de cada conselho. Essa estrutura pode explicar, também, a ausência ou não de debates a respeito de um tema importante para a política.

A partir da identificação de informações sobre a organização representativa e a função de cada representante das comissões, foi possível identificar que, em alguns setores do conselho, poderiam ter iniciado os debates pela temática da vigilância, como, por exemplo, a Comissão de Políticas Públicas que estava presente na estrutura dos três Conselhos.

No que diz respeito à VS, percebemos que este tema foi tratado de forma indireta. Acreditamos que a composição dos conselhos pode ter influência na forma como foi desenvolvida. Observamos, ainda, que os Conselhos apresentaram um certo padrão em relação às comissões, conforme apresentado no “*Quadro 8 – Tipos de Comissões de cada conselho*”. Em relação às Comissões, não foi possível identificar, nas atas dos três conselhos, quantas pautas foram conduzidas por cada uma delas, nem mensurar o posicionamento de cada Comissão em relação às decisões, sobretudo, em relação ao desenvolvimento das pautas sobre planejamento de políticas e deliberações sobre os recursos financeiros.

No CMAS/Paiçandu-PR, foi possível identificar uma comissão que não existe nos demais, sendo ela a Comissão de Comunicação e Mobilização. Não foi possível identificar quais membros estavam ligadas à Comissão, porém um fator que pode estar ligado à sua existência é o fato de o Conselho ter apresentado uma convergência maior em relação à mobilização aos eventos alusivos ao controle social, conforme analisado na categoria **f) eventos alusivos ao controle e a participação social**.

Consideramos importante analisar a composição do Conselho, visto sua contribuição para a bibliografia que discute sobre as IPs, tendo em vista que ela pode ser um resultado do seu amadurecimento enquanto espaço participativo.

Além disso, uma comissão pode estar envolvida com a pauta da outra, como, por exemplo, a comissão de políticas públicas que discute o monitoramento e a avaliação dos serviços prestados pelos equipamentos e sua relação com a comissão de orçamento que precisa

aprovar o orçamento, as prestações de contas de acordo com os pareceres da comissão que avalia a implementação dos serviços.

Após analisar as atas do segundo semestre de 2019 e do ano 2020, verificou-se que os debates tiveram um desempenho adequado à realidade dos atores envolvidos. O período de pandemia teve um maior impacto no Conselho de Sarandi-PR em relação aos outros, enquanto o Conselho de Paiçandu-PR teve uma maior ênfase nos debates, mesmo diante do período pandêmico em todas as categorias analisadas. Constata-se que há fatores externos que interferem na atuação dos conselhos, como mostrado pela literatura sobre IPs. Além disso, nos casos analisados, a pandemia foi um fator que interferiu ou influenciou como as atividades foram conduzidas.

Vale lembrar que as atividades dos Conselheiros se destacam como uma ação coletiva, que os debates têm aspectos diferentes quando comparados ao perfil dos atores envolvidos com cada atividade administrativa que, além do fator externo já explicado, foi a pandemia outro fator de impacto para a participação institucionalizada, se debatendo sobre a influência do desenvolvimento político externo, as ações governamentais tomadas em relação à política pública, especialmente as influências em nível federal, como mostramos o contexto político brasileiro durante a pandemia.

Por fim, os Conselhos desenvolveram as suas pautas consoantes as demandas administrativas da agenda pública e, em poucos momentos, as pautas estavam desvinculadas da agenda do poder público, bem como do orçamento público. Suas decisões sempre se baseavam nos prazos administrativos do poder executivo para a prestação de contas alusivas ao desenvolvimento dos serviços socioassistenciais.

4.3 O LUGAR DOS CONCEITOS TEÓRICOS EM VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NOS CONSELHOS GESTORES

Para concluir as análises realizadas, apresentamos o lugar dos conceitos teóricos em Vigilância Socioassistencial nos debates e decisões dos Conselhos Gestores. Reservamos este espaço especial para concluir as análises a cerca destes conceitos, diante dos resultados que as leituras dos documentos dos Conselhos proporcionaram.

Conforme demonstrado durante este capítulo 4, as palavras-chave ou os conceitos teóricos tiveram uma presença tímida nos debates, mesmo sendo importantes temas para a Política a qual os Conselhos estão vinculados. Com base em tal questão norteadora, consideramos importante finalizar este capítulo na defesa da relevância destes conceitos aos

debates dentro dos espaços participativos, como um instrumento para aproximar a realidade do público da assistência social aos atores que representam os Serviços dentro dos Conselhos.

Entendemos que esta consideração final é importante, pois denota a relevância do debate conceitual para o fortalecimento dos Conselhos Gestores desta área da política pública e para o próprio Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

4.3.1 Conceitos: Risco, Vulnerabilidade e Território e sua relação com os Conselhos Gestores da Política de Assistência Social

As leituras e análises nos permitiram chegar em um ponto: os conceitos teóricos ou palavras-chave, como chamamos, ultrapassaram a função metodológica de auxiliar na leitura das atas e resoluções e nos levaram a um lugar mais importante, não previsto nos objetivos iniciais da pesquisa. Estes conceitos nos permitiram compreender que, nos debates e decisões deste tipo de espaço analisado (Conselhos Gestores), não há momentos para que os atores envolvidos discutam sobre os documentos normativos da política, bem como os fatores que requerem sua intervenção, como, por exemplo, os conceitos de Risco, Vulnerabilidade e Território.

São estes conceitos que estruturam a base da Vigilância Socioassistencial, conforme demonstramos no capítulo II da pesquisa, e é este mesmo grupo de conceitos que podem ser intitulados como os indicadores que demandam intervenção da Política bem como que demandam da necessidade de existência do próprio Conselho e dos Serviços que ali estão representados.

O conceito território, pouco debatido pelos três Conselhos analisados, é destacado pela NOB-SUAS (2005) como base para “[...]organização do sistema, cujos os serviços devem obedecer à lógica de proximidade do cidadão e localizar-se em territórios de incidência de vulnerabilidade e risco para a população. (BRASIL, p. 45).

Conforme apresentado pela redação dos documentos no capítulo II, o planejamento das ações e as decisões que consistiram em aprovar as deliberações sobre recursos financeiros, maior espaço de decisão nos três conselhos, não demonstrou se os Conselheiros incorporaram ou problematizaram as questões de risco, vulnerabilidade e a questão da dimensão territorial.

Insistimos neste olhar para o papel dos Conselhos, pois conforme apontado por KOGA, NAKANO (2005), em especial, para a Política de Assistência Social, há a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial na

formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para tanto, “é fundamental pensar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder”. (KOGA; NAKANO, 2005, p. 68).

Além disso, é possível afirmar que uma abordagem afinada com a concepção destes conceitos, com base na PNAS (2004), NOB-SUAS (2005), Orientações Técnicas em Vigilância Socioassistencial (2009) e Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social (2009) orientam-se para os processos, pois examina as estratégias que as famílias utilizam para lidar com os riscos e as situações de fragilidade social. O conceito vulnerabilidade articula-se com a ideia de risco e, nestes documentos, esses termos são, frequentemente, abordados de forma conjunta.

Nos três Conselhos, identificamos que a ausência de discussão sobre estes conceitos foi semelhante. Outra característica que envolve a importância do debate sobre eles, e que não foi visualizada nos Conselhos, foi o fato destes não aparecerem durante o ano de 2020, período de vigência da pandemia e nas deliberações que envolviam a aplicação de recursos financeiros para aprimorar os Serviços de Proteção Social Básica, Especial, de Média e Alta Complexidade.

A PNAS (2004) pressupõe, em suas diretrizes, a territorialização como um dos princípios que compõem uns dos principais mecanismos de sustentação para a organização do SUAS, pois leva em consideração a heterogeneidade e a desigualdade socioterritorial presente no país (BRASIL, 2004). Com isso, enfatiza que, “ao invés de metas setoriais, a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais.” (BRASIL, 2004, p. 37).

Portanto, desdobra-se para as políticas públicas, em conjunto com os espaços de planejamento, cujo Conselhos Gestores integram, em particular os da área da Política de Assistência Social, a necessidade de compreender as particularidades de cada território e incorporar a abordagem territorial na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para tanto, é fundamental pensar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder. (KOGA; NAKANO, 2005, p. 68).

Koga e Nakano (2005) afirmam que é preciso compreender que diferentes segmentos da população podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/lugares onde se encontram e onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, ao que se pode acrescentar: em múltiplas escalas, na medida em que tais ações e lugares lembrados se manifestam, e a partir de distintas escalas, com a regional, urbana, nacional, metropolitana ou, até mesmo, a global.

Assim, defendemos que, no campo de atuação do Conselhos, os desenvolvimentos de suas atividades precisam estar alinhados a estes conceitos e termos, assim como necessitam ter um espaço mais visível nas decisões em torno dos projetos e programas sociais, pois configuram um debate de superação dos índices de desigualdade social.

Portanto, visamos destacar que a dimensão conceitual deve fortalecer a lógica de proteção social e do controle social, voltada para a prevenção de vulnerabilidades e riscos sociais, de modo a fortalecer esses conceitos entre os debates e decisões dos Conselhos Gestores, como fundamental estratégia na garantia dos direitos sociais.

CONCLUSÃO

O percurso trilhado pela pesquisa permitiu conhecer como a Vigilância Socioassistencial é um importante tema a ser abordado pela bibliografia, pelos executores e outros atores envolvidos com a política pública de Assistência Social. Entendê-la como instrumento indispensável para elaboração de programas e projetos sociais é, ainda, um dos grandes desafios para os conselhos gestores desta política pública.

Durante a pesquisa, percebemos que a literatura que procurou analisar as experiências de implementação da VS em diversos municípios brasileiros mostra que ela é vista como uma área de fiscalização da Política, o que acarreta dificuldade para sua incorporação. Os desafios não cessaram: além das poucas produções sobre o tema, não foi possível encontrar uma grande quantidade de produções que tratassem da VS e da sua relação com espaços de controle social.

Consideramos que a falta de produção sobre esse tema poderia ter como causa a concepção dos atores envolvidos com a política, bem como a ausência de documentos normativos que deixem claro como a VS pode e deve ser incorporada pelos diversos espaços de controle social.

Os casos particulares de cada Conselho analisado permitiram compreender que, apesar da indução federal ter sido capaz de expandir os Conselhos da área, ainda é um desafio incorporar as diretrizes apresentadas nos documentos normativos da Política, especialmente sobre a necessidade de considerar os indicadores sociais como importantes mecanismos para seu planejamento e decisão no âmbito do controle social exercido pelos conselhos.

É, também, perceptível que, no setor de assistência social, os documentos legais que materializam o que chamamos de indução federal, ainda não são capazes de proporcionar um padrão de organização para os Conselhos municipais em todos os aspectos de seu funcionamento. A pesquisa mostrou que cada Conselho se organizou de forma distinta em relação à divulgação das suas atividades durante o período analisado. Nesta pesquisa, identificamos que, em relação às estruturas de registro de atividades, a indução federal, também, não oportunizou grande evolução aos Conselhos, principalmente para colocar em prática o previsto na LOAS (1993), “[...]divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos oferecidos pelo poder público e critério de direitos” (BRASIL, 1993, p. 3), visto que não foram demonstradas, nos debates, grandes mobilizações

para divulgação das decisões dos conselhos, bem como do planejamento dos três municípios analisados.

Ao buscar pelos documentos dos Conselhos, nos deparamos com uma estrutura de divulgação que não é semelhante entre um Conselho e outro, o que foi um grande desafio para a pesquisa. Os sites, do quais disponibilizavam os documentos, não possuíam um padrão de organização. Houve diferenças significativas entre uma gestão e outra do Conselho, como, por exemplo, no caso de Sarandi-PR. Em 2019, as atas eram inseridas digitalizadas, algumas delas com as escritas fracas e de difícil compreensão. Já no ano de 2020, as atas estavam em PDF.

Ao todo, foi realizado a leitura de 200 documentos entre atas e resoluções, grande parte das atas dos Conselhos de Maringá e Paiçandu-PR estava em PDF, mas algumas estavam digitalizadas. Além disso, a estrutura organizacional dos sites, apesar de tentar seguir um padrão de informação, continha atas e documentos que não estavam em ordem cronológica, o que também dificultou o acesso. Em todos os casos analisados, é possível afirmar que o acesso à informação poderia prejudicar a compreensão e o interesse da população em procurar pelos temas tratados.

Essa discussão nos leva a defender o lugar dos usuários na rede de serviços socioassistenciais e nos espaços participativos que, mesmo diante da sua situação de vulnerabilidade social, necessita ter acesso e compreender os serviços e as pautas que estão em andamento. Especialmente no caso dos Conselhos analisados, concluímos, acerca desta questão, que o meio mais concreto de divulgação das atividades dos Conselhos ainda não se exprime como um espaço de inclusão social aos seus usuários.

Dessa forma, entendemos que o SUAS, por meio do Órgão gestor no âmbito federal, poderia disponibilizar uma plataforma única para a organização dos dados dos Conselhos e de acesso à população, como, por exemplo, o site do IBGE ou um Cadastro Único para os Conselhos. Assim, facilitaria a busca e o levantamento de índices, perfis, composição e representação dos Conselhos, bem como exigiria assiduidade dos Conselhos em se manterem atualizados e, até mesmo, serviria como instrumento de fiscalização dos órgãos hierárquicos, com autoridade superior a exercer o monitoramento das atividades deliberativas dos Conselhos.

No que tange as pautas tratadas pelos Conselhos, encontramos um padrão de discussão em relação as decisões direcionadas às deliberações sobre recursos financeiros. As atividades dos três conselhos analisados estiveram, primordialmente, direcionadas para esta temática. No entanto, como um padrão identificado, as discussões foram breves e sem muitos detalhes acerca das deliberações.

Ainda sobre os aspectos gerais dos padrões decisórios dos Conselhos, identificamos que, em poucos momentos, os Sistemas de banco de dados foram mencionados, assim como foram utilizados para pautar as decisões, o que é salutar para a VS. A dinâmica apresentada nos permite defender que os Conselhos devem utilizar mais os bancos de dados oferecidos pela política para fundamentar as suas decisões e questionamentos, sobretudo aqueles que advêm dos sistemas usados para o atendimento ao usuário da Política, como o Cadastro Único e o Prontuário SUAS.

É possível defender, ainda, que há um elo entre os bancos de dados e o fazer profissional que se concretiza na rede de Serviços do SUAS e envolve todos os atores da política. Dos três casos aqui analisados, foi possível identificar que, em alguns momentos, as discussões usaram breves dados para justificar os planos de execução dos recursos financeiros, mas não houve debates que incorporaram a temática da VS com relevância, assim como nenhuma pauta surgiu em decorrência da necessidade de discutir sobre sistematização de dados. Assim, nos três conselhos, percebemos que o tema da VS não foi o foco dos debates e das decisões e que não houve incorporação sobre o tema VS. As palavras-chave que também foram delimitadas para contribuir na leitura e nas análises foram pouco utilizadas nos discursos.

No dia a dia a dia dos Conselhos, as pautas ocorrem, muitas vezes, de maneira individual, geralmente, são conduzidas pelos conselheiros com foco especificamente nos interesses do Serviço ou da Instituição representada. É preciso, ainda, fortalecer entre os Conselheiros uma consciência de coletivização das demandas para superar atuações imediatistas.

Dessa forma, acreditamos que este resultado (ausência da VS nos debates) se deve ao conjunto de três fatores, que somados proporcionaram essa identificação. O primeiro é que a VS não ocupa um espaço de departamento nas estruturas das Secretarias Municipais de Assistência Social, como apontado pela busca pela estrutura dos Órgãos Gestores. Identificamos que há um responsável pela área, mas não uma equipe ou um departamento direcionado para executar a Vigilância Social. O segundo fator é compreendido como sendo a consequência de os atores serem representantes dos Serviços da política e realizarem as atividades de conselheiros de maneira imediata para atender às agendas do poder público e os interesses institucionais de cada representante.

O terceiro fator, como já mencionado, pode estar relacionado ao fato de a indução federal ter promovido, durante um período, o fortalecimento da expansão dos conselhos na área, mas ainda não provocou na atuação dos Conselhos a incorporação concreta das suas normativas a ponto de estabelecer um padrão de registro e de divulgação das suas atividades.

Além disso, este resultado da pesquisa reforça o questionamento pelo qual VS é tão pouco mencionada. A hipótese de que o foco de deliberação em recursos financeiros, somado à falta de levantamento de indicadores sociais, pode afetar os interesses dos atores envolvidos com a Política no Conselho, como também pode indicar que os documentos analisados podem ter influências do perfil do Secretário do Conselho, tendo em vista a falta de padronização de registro exigida pelo SUAS.

Em torno das análises sobre os impactos da Covid-19 aos Conselhos, bem como a busca pela incorporação do tema durante o período, compreendemos que os Conselhos, bem como os atores durante o período pandêmico, no caso específico de Sarandi-PR, conforme já destacado, tiveram maiores dificuldades de manterem suas atividades na modalidade remota, sendo possível identificar que as produções deste Conselho foram, consideravelmente, menores em relação aos demais, enquanto nos Conselhos dos demais municípios as reuniões não deixaram de acontecer e tiveram discussões mais extensas.

No entanto, no que concerne ao tema da VS, o período pandêmico que, em tese, exigiria maior convergência de utilização para as decisões, não apresentou diferenças em relação ao ano de 2019, posto que os debates permaneceram iguais.

Enfim, os casos analisados nos permitiram sugerir que os Conselhos precisam incorporar com maior relevância as normativas da Política relacionada à VS, ainda que não seja uma instituição executora de Serviços Socioassistenciais.

Dessa forma, ao final desta pesquisa, foi possível compreender que: a metodologia de leitura dos documentos produzidos pelos Conselhos, que se utilizou de mecanismos de pesquisa de padrões decisórios da bibliografia que, tradicionalmente, estuda essas instituições participativas, foi suficiente para demonstrar que a VS se apresentou de forma tímida na redação dos documentos, o que é a nossa principal resposta. No entanto, não é possível afirmar que os Conselhos gestores de Maringá, Paiçandu e Sarandi-PR não a consideraram relevante para as tomadas de decisões, o que nos sugere que, para tal afirmação, seria necessário complementar os métodos de análise com a pesquisa de campo.

Sendo assim, é importante salientar que não foi o objetivo desta pesquisa, ao longo do caminho percorrido, avaliar se as decisões dos conselhos foram corretas ou não, ou se a Vigilância Socioassistencial era relevante para atores, mas, sim, compreender o espaço da temática e, dessa forma, contribuir para que esta alcance um nível de consolidação na literatura, contribuindo para a atuação dos trabalhadores da política, dos conselheiros e para a efetivação dos direitos sociais.

Assim, esta pesquisa termina com a reflexão de que a participação social requer uma revisão dos procedimentos utilizados nos Conselhos e uma concentração de esforços em ações que permitam que estes espaços tomem uma postura mais democrática, ampliando, cada vez mais, os espaços decisórios com a devida revisão dos fluxos de suas atividades, que permitam que os indicadores sociais ocupem centralidade nas suas decisões e tornem-se um padrão entre espaços de planejamento de políticas públicas, de modo que os usuários possam se envolver em práticas e ações que auxiliem na compreensão dos seus direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. SERAFIM, Lizandra. TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula.** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ. v. 57. n.º.2. p. 1- 33, 2014.

ALMEIDA, Carla. MARTELLI, Carla G. COELHO, Rony. **Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política. São Paulo – SP. v. 1 n.º 35. p. 1- 36. 25 jun., 2021.

ALMEIDA, Carla. TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan/mar. 2012.

ALMEIDA, Débora R.; VIEIRA, Anne Karoline R.; KASHIWAKURA, Gabriella T. **Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 71, n.º 1, p. 140-170, jan./mar. 2020.

ALMEIDA, Débora. R.; CUNHA, Eleonora. S. M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis.** In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Departamento de Ciência Política. Opinião pública. Universidade Federal de Minas Gerais. Campinas, vol. 14, n.º 1, p.43-64. Jun. 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo. Tradução Luís Antero Reto.** Augusto Pinheiro 2011. *São Paulo: Edições 70*, 2016. 3ª reimp. da 1ª edição de 2016.

BARRETO, Ketnen R. M. MONTEIRO, Eliana F. **Controle social e gestão dos recursos públicos da assistência social durante a pandemia: a experiência nos conselhos de Campos dos Goytacazes e de Macaé.** Revista Mundo Livre, Campos dos Goytacazes, v. 7, n. 1, p. 168-189, jan./jun. 2021

BECKMAN, Tânia Maria de Freitas. **O lugar da vigilância socioassistencial no controle social do SUAS**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo, 2019.

BRASIL, **Decreto Nº 11.016 de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15. Acesso em: 02 set., 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas. Brasília, DF: Senado Federal:, 2016.

BRASIL. Decreto 7.334 de 19 de outubro de 2010.
Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7334.htm. Acesso em: 02 set., 2022.

BRASIL. **Decreto N.º 3.877 de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.877%2C%20DE%2024%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Institui%20o%20Cadastramento%20C3%9Anico%20para,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 20 set., 2022.

BRASIL. **Lei N.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília. Diário Oficial da União, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 set., 2022.

BRASIL. **Lei Nº 12.435, de 6 de julho De 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm. Acesso em: 07 set., 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.982 de 02 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Lei Auxílio Emergencial. Brasília. Diário Oficial da União. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em 02 maio, 2023.

BRASIL. Ministério Da Cidadania. **Comissão Intergestores**. Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores-1>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social Agrário. **1ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial. Blog da Rede SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social**. Brasília. 2016. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/1a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial>. Acesso em: 22 set., 2022

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social Agrário. **1ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial**. Blog da Rede SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2016. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/1a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. **Curso de atualização em vigilância socioassistencial do suas**. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Secretaria Nacional de Assistência Social – Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre Vigilância Socioassistencial**. Secretaria Nacional de Assistência Social – Departamento de Gestão do SUAS – Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Socioassistencial, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação acerca dos Conselhos e do controle social da Política Pública de Assistência Social**. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009.

BRASIL. **Portaria n.º 369 de 29 de abril de 2020**. Dispõe sobre o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do SUAS, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, devido à emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência de infecção humana pelo novo Coronavírus. Brasília. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Site do MDS. [s. l.]. 30 abr., 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-369-de-29-de-abril-de-2020>. Acesso em: 03 fev., 2023.

BRASIL. Senado Federal. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**. [s. l.]. 12 Mar 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 10 dez., 2022.

CELLARD, André. **A Análise Documental**. (Org.) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** - Tradução de Ana Cristina. Nasser. Coleção Sociologia. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro., 2008.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata da 4ª - Reunião ordinária do COMAS – 07 de julho de 2019**. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social>. Acesso em: 04 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata da 6ª - Reunião ordinária do COMAS – 04 de outubro de 2019**. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social/>. Acesso em: Acesso em: 04 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata da 7ª - Reunião ordinária do COMAS – 29 de julho de 2020**. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social/>. Acesso em: Acesso em: 04 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata da 7ª - Reunião ordinária do COMAS – 13 de agosto de 2019**. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social/>. Acesso em: Acesso em: 04 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 02/2020 de 09 de abril de 2020**. Aprova adesão ao repasse do Governo do Estado do Paraná – modalidade fundo a fundo do Incentivo Benefício Eventual Covid-19 no valor R\$50.000,00 (Cinquenta mil reais) para o Município de Sarandi-PR. (CMAS, 2020, p.1). Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019.: Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/> Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 03/2020 – 06 de maio de 2020**. Aprovar a adesão ao repasse do governo federal para o município de Sarandi-PR que prevê o repasse de valores para atendimento das consequências do covid-19. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/> Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 04/2020 06 de maio de 2020**. Aprova o plano de ação execução de ações sócio assistenciais Covid - 19 referente a Portaria N.º 369/2020 o recurso emergencial de que trata esta portaria tem como finalidade aumentar a capacidade de resposta do suas no atendimento às famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da covid-19. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 07/2020 de 29 de julho de 2020**. Aprova a anulação e suplementação dos projetos atividades 2154, 2155 e 2141 para

complementar serviço de monitoramento nos equipamentos da Assistência social- CRAS esperança e independência, CREAS e CIAPS. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 07/2020 de 29 de julho de 2020**. Aprova a anulação e suplementação dos projetos atividades 2154, 2155 e 2141 para complementar serviço de monitoramento nos equipamentos da Assistência social- CRAS esperança e independência, CREAS e CIAPS. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 08/2020 de 29 de julho de 2020**. 1º aprovar a prestação de contas do repasse de recursos fundo a fundo para o Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço De Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua-deliberação número 51/ 2016-CEAS, referente ao período de julho a dezembro de 2019 e janeiro e julho de 2020 Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 02 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 1 Reunião Ordinária - 31 de Janeiro de 2019**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 2 Reunião Ordinária - 20 de Fevereiro de 2019**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2020. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 3 Reunião Extraordinária - 28 de Setembro de 2019**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 4 Reunião Extraordinária - 15 de Outubro de 2019**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 5 Reunião Extraordinária - 15 de julho de 2020**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2020. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 5 Reunião Ordinária - 19 de Novembro de 2020**. Paçandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2020. Disponível

em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 6 Reunião Ordinária - 19 de Dezembro de 2020**. Paicandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2020. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata N.º 7 Reunião Ordinária - 09 de Julho de 2019**. Paicandu. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 07 set., 2022.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução N.º 05/2020 de 29 de julho de 2020**. Aprova o plano de ação execução de ações sócio assistenciais Covid-19 referente a Portaria N.º 369/2020 o recurso emergencial de que trata esta portaria tem como finalidade aumentar a capacidade de resposta do suas no atendimento às famílias e os indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social decorrente da covid-19. Sarandi. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/>. Acesso em: 02 set., 2022.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Carta de Convocação da Conferência Nacional Democrática De Assistência Social Assistência Social: Direito do Povo com financiamento Público e Participação Social**. Brasília. Nov. 2019. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/cndas_convocacaofinal_v1_novafinal.pdf. Acesso em: 28 abr., 2023.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução N.º 109 de 11 de novembro de 2009**. Estabelece a divisão das atividades em níveis de complexidade: Proteção Social Básica — PSB e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Brasília. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 11 set. 2022.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução N.º 145 de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>. Acesso em: 11 set., 2022.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005**. Aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 27 jun., de 2023.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução N.º 17 de 20 de junho de 2011**. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social -

SUAS. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115722>. Acesso em: 11 set., 2022.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução N.º 33 de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília. 2012. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 11 set., 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Resolução N.º 28/2019 de 24 de setembro de 2019**. Aprova Termo de Adesão e Plano de Aplicação do Recurso Federal da Proposta No 39813/2019, Plataforma Mais Brasil (SICONV), para aquisição de equipamentos e material permanente para a rede de serviços de Proteção Social Básica. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: [Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/](http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/) Acesso em: 02 fev, 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Resolução N.º 28/2019 de 31/2019 de 29 de outubro de 2019**. Aprova Plano de Aplicação de Recurso Federal - Estruturação do SUAS, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, para aquisição de Equipamentos e Veículo. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: [Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/](http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/) Acesso em: 02 fev, 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Resolução N.º 14/2020 – 12 de maio de 2020**. Aprova o Plano de Ação do Recurso de cofinanciamento decorrentes do repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do novo coronavírus, COVID-19. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: [Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/](http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/). Acesso em: 02 fev., 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Resolução N.º 18/2020 - 12 de maio de 2020**. Aprova a transferência dos recursos oriundos do Governo Federal, de Fundo a Fundo – SUAS, no valor de R\$ 327.858,15 (Trezentos e Vinte e Sete Mil, Oitocentos e cinquenta e Oito Reais, e Quinze Centavos), para ser utilizado no enfrentamento a pandemia do COVID 19. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: [Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/](http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/). Acesso em: 02 fev., 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Ata da 5ª– Reunião Extraordinária – 17 de dezembro de 2020**. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá. p.1-3, dez., 2020. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/cnas/>. Acesso em: 02 fev., 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá-PR. **Resolução N.º 28/2019 de 24 de setembro de 2019**. Aprova Termo de Adesão e Plano de Ação do Recurso Estadual do Incentivo Aprimora CRAS e CREAS. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social, 2019. Disponível em: [Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/cnas/](http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/cnas/). Acesso em: 02 fev., 2022.

COMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Ata da 3ª – Reunião Extraordinária – 28 de setembro de 2020**. Maringá. Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá. Set., 2020. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/cnas/>. Acesso em: 02 fev., 2022.

CORRÊA, Bruna Ferreira. **As estratégias da vigilância socioassistencial**: subsídios para o aprimoramento das proteções sociais no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Lume Repositório Digital. 2019. 71 f.. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Pública do Programa de Pós-graduação em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2019.

CORTES, Soraya V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FRITZEN, Juliana Pires. **A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis. 2017. 174 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2017.

IANONI, Marcus. **Políticas Públicas e Estado: o Plano Real**. Editora: Lua Nova, São Paulo, p. 143-183, 2009

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paicandu/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 20 ago., de 2022.

IMAMOTO, Marilda Villela Iamamoto. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Regiões Metropolitanas no Brasil: avanços e desafios no planejamento e na governança de um território de desigualdades pós-estatuto da metrópole**. IN: JUNIOR, Cid B. (Org.) Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa. IPEA. Rio de Janeiro. Ed. 1 v. 4, 2021.

KOGA, Dirce; NAKANO, Anderson K. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. In: Abong nas Conferências 2005 - Criança e Adolescente, Assistência Social, 2005, Brasília. Cadernos... Brasília: Abong, 2005. p. 68-74.

KOGA, Dirce. RAMOS, Frederico. **Trajetórias de vida**: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 106, p. 335-364, abr./jun. 2011.

LAVALLE, Adrian G. VOIGT, Jessica. SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas.** Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650. Set. 2016.

LAVALLE, Adrian G.; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. **CONSELHOS E REGIMES DE NORMATIZAÇÃO: padrões decisórios em municípios de grande porte.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo – SP v. 36 n.106. p.1-27. 31. jul., 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** 2002. Tese (Doutorado) -Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MARINGÁ, Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Assistência Social, políticas sobre drogas e pessoas idosa - SAS.** Secretaria Municipal de Assistência Social. Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=conselho/12> Acesso em: 04 set., 2022.

MARINGÁ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social, políticas sobre drogas e pessoas idosa – SAS - **Conselho Municipal de Assistência Social.** Disponível em: <http://www.maringa.pr.gov.br/sasc/> Acesso em: 09 maio, 2023.

MARINGÁ, Publicações Núcleo Maringá. **Como andam os municípios da Região Metropolitana de Maringá.** Observatório das Metrôpoles, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/como-andam-os-municipios-da-regiao-metropolitana-de-maringa>. Acesso: 02 ago., 2022.

MARINGÁ. **Lei Municipal nº 8.958, de 14 de junho de 2011.** Dispõe sobre a conferência municipal de assistência social, o conselho municipal de assistência social, o fundo municipal de assistência social e dá outras providências. Maringá: Câmara Municipal, [2011]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2011/896/8958/lei-ordinaria-n-8958-2011-dispoe-sobre-a-conferencia-municipal-de-assistencia-social-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias?q=8958>. Acesso em: 04 set., 2022.

MARTINELLI, Tiago. SANTOS, Simone Ritta dos. SILVA, Marta Borba. **Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade.** R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MELAZZO, Everaldo; GUIMARÃES, Raul Borges. **Exclusão social em cidades brasileiras: Um desafio para as políticas públicas.** São Paulo: Editora Unesp, 10 abr. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Maria Cecília de Souza Minayo (org.); Suely Ferreira Deslandes; Romeu Gomes. Prudentópolis, RJ: Vozes, 2016. 3º Reimpressão, 2020.

NERI, Marcelo. **Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro:** Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada. Centro de Políticas Sociais da FGV. p. 1-39. Rio de Janeiro. set., 2020. Disponível em:
https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/ANEXO-Covid&Trabalho-Marcelo_Neri-FGV_Social.pdf. Acesso em 09 de abril de 2023.

OLIVEIRA, Mara de. PRATES, Jane Cruz. CARRARO, Gisele. **Vigilância socioassistencial: uma análise a luz das conferências nacionais.:** Anais do 4º Encontro Internacional e 11º Encontro Nacional de Política Social. Comunicações Orais - Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas. v. 1 n.1, 2016.

PAIÇANDU, Prefeitura Municipal. **Conselhos Municipais Página do CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.** Disponível em:
<http://paicandu.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368c1b0&id=220>. Acesso em: 04 set., 2022.

PAIÇANDU, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Página da SAS.** Disponível em: <http://paicandu.pr.gov.br/index.php?sessao=495ecde7a1sv49&id=1688>. Acesso em: 09 maio., 2022.

PAIÇANDU. **Lei Municipal nº 2.532 de 10 de março de 2017.** Cria o Sistema Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social, a Conferência Municipal de Assistência Social, e o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Paicandu. Câmara Municipal, 2017. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paicandu/lei-ordinaria/2017/254/2532/lei-ordinaria-n-2532-2017-cria-o-sistema-municipal-de-assistencia-social-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-a-conferencia-municipal-de-assistencia-social-e-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias?q=2532>. Acesso em: 04 set., 2022.

PRODANOV, Cleber C. FREITAS, Ernani C. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. Observatório da Cidadania. [s.l]. p. 121-148 nov. 2005. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf. Acesso em: 02 fev., 2023.

RODRIGUES, Ana L. **A ocupação urbana da região metropolitana de Maringá: uma história de segregação.** Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD. Curitiba-PR n. 108, v. p.61–86. 02 ago., 2011.

SALATA, André Ricardo. RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles.** Porto Alegre/RS, n. 01, 2020. Disponível em:
<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp->

content/uploads/2020/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES1_01v02.pdf. Acesso em: 02 ago., 2022.

SARANDI, Prefeitura Municipal. Conselhos Municipais. **Página do CMAS**. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/secretarias/assistencia-social>. Acesso em: 04 set., 2022.

SARANDI, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Página da SAS**. Disponível em: <http://www.sarandi.pr.gov.br/web/index.php/servicossmas#>. Acesso em: 09 maio. 2023.

SARANDI. **Lei Municipal nº 1.852, de 22 de agosto de 2011**. Instituí a conferência Municipal de Assistência Social, constitui o Conselho Municipal de Assistência Social, cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Sarandi: Câmara Municipal, [2011]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/s/sarandi/lei-ordinaria/2011/185/1852/lei-ordinaria-n-1852-2011-institui-a-conferencia-municipal-de-assistencia-social-constitui-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cria-o-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

SILVA, Frederico Barbosa da. JACCOUD, Luciana. BEGHIN, Nathalie. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo: Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Cap. 8. Editora: IPEA. Brasília. 2005.

TORRES, Amiraldo Lima. **Gênese, lugar e perspectivas da vigilância socioassistencial: estudos no campo da política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua**. 2016.. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Belém, 2016.