

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS ARAPIRACA
UNIDADE EDUCACIONAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS
PÓS- GRADUAÇÃO *LATO SENSO* EM DIREITOS SOCIAIS E GESTÃO DOS
SERVIÇOS SOCIAIS

MARTA PATRÍCIA VILELA LIMA SILVA

VIGILÂNCIA OU CONTROLE SOCIAL?
Refletindo sobre a avaliação da política de assistência social

Palmeira dos Índios
2014

Marta Patrícia Vilela Lima Silva

**VIGILÂNCIA OU CONTROLE SOCIAL?
Refletindo sobre a avaliação da política de assistência social**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Alagoas, Unidade Educacional de Palmeira dos Índios – *Campus Arapiraca*, como requisito à conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais

Orientador/a: Prof/a.Dra. Sueli Maria do Nascimento

Palmeira dos Índios
2014

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Unidade Palmeira dos Índios
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Kassandra Kallyna Nunes de Souza (CRB-4: 1844)

S586v Silva, Marta Patricia Vilela Lima.
Vigilância ou controle social?: refletindo sobre a avaliação da política de assistência social/ Marta Patricia Vilela Lima Silva, 2014.
27 f.

Orientadora: Sueli Maria do Nascimento.
Monografia (Especialização em Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais) – Universidade Federal de Alagoas. Campus Arapiraca. Unidade Educacional de Palmeira dos Índios. Maceió, 2014.

Bibliografia: f. 26 – 27

1. Serviço social. 2. Assistência social. 3. Política social. I. Título.

CDU: 364

Marta Patrícia Vilela Lima Silva

**VIGILÂNCIA OU CONTROLE SOCIAL?
Refletindo sobre a avaliação da política de assistência social**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Alagoas, Unidade Educacional de Palmeira dos Índios –
Campus Arapiraca, como requisito à conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direitos
Sociais e Gestão dos Serviços Sociais

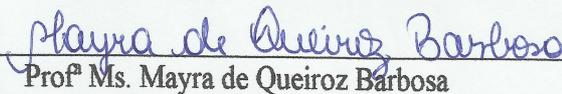


Orientadora Prof^a Ms. Sueli Maria do Nascimento

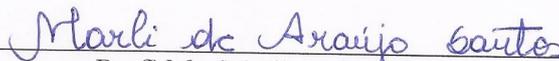
BANCA EXAMINADORA



Prof^o Ms. Japson Gonçalves Santos Silva



Prof^a Ms. Mayra de Queiroz Barbosa



Prof^a Ms. Marli de Araújo Santos

Data da aprovação: 04 / 06 /2014

ABSTRACT

This article seeks to raise a discussion on the prospects for evaluation of social assistance policy from the points of view: 1) the surveillance on social assistance to be carried out by the municipal administration of the Sistema Único de Assistência Social – SUAS [Unified Social Assistance System] and 2) social control to be exercised by civil society, through the Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS [Municipal Social Assistance Council]. Considering the purpose and usefulness of evaluative processes in regulatory standards designed this public policy, presents here a reflection on the design and direction of social and managerial controls, relating to their institutional frameworks.

KEYWORDS: Evaluation of Social Policies. Surveillance on Social Assistance. Social Control.

RESUMO

Este artigo busca levantar uma discussão sobre as perspectivas de avaliação da política de assistência social a partir dos pontos de vista: 1) da vigilância socioassistencial a ser realizada pela gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e 2) do controle social a ser exercido pela sociedade civil, através do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Considerando as finalidades e a utilidade dos processos avaliativos projetados nas normas reguladoras dessa política pública, apresenta-se aqui uma reflexão acerca da concepção e do direcionamento dos controles gerencial e social, referentes aos respectivos âmbitos institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Políticas Sociais. Vigilância Socioassistencial. Controle Social.

VIGILÂNCIA OU CONTROLE SOCIAL? Refletindo sobre a avaliação da política de assistência social*

Marta Patrícia Vilela Lima Silva**

1 INTRODUÇÃO

A avaliação das políticas sociais é um processo permeado por contradições inerentes ao sentido e razão de ser mesmos das políticas públicas, tendo em vista o caráter dialético da relação entre Estado e classes sociais.

Em se tratando especificamente da política de assistência social no Brasil, é possível, de início, contrastar já em seu próprio marco regulatório o princípio – declarado constitucionalmente e na Lei Orgânica de Assistência Social – da garantia do acesso universal aos direitos sociais, através da promoção de amparo aos necessitados, com a gestão de um sistema institucional de proteções sociais (básica e especial) direcionado aos mais pobres e miseráveis, denominados socialmente vulneráveis e em situação de risco.

O combate à fome e à miséria é a principal meta realçada desde a campanha eleitoral do vitorioso Partido dos Trabalhadores – PT para a Presidência da República, em 2002. À frente do Poder Executivo Federal há mais de onze anos¹, o discurso petista do atual governo federal relata que conseguiu retirar milhares de pessoas da situação de extrema pobreza².

No entanto, se avaliarmos a Política Nacional de Assistência Social – PNAS nos seus quase dez anos de vigência, sob a ótica da compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia, considerando os ideais de expansão dos direitos sociais e de redução das desigualdades, como indica Ivanete Boschetti

* Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Especialista em Direitos Sociais e Gestão de Serviços Sociais, apresentado à Universidade Federal de Alagoas, *Campus* Arapiraca – Unidade Educacional de Palmeira dos Índios. Orientado pela Prof.^a Ms. Sueli Maria do Nascimento.

* * Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas. Estudante de especialização em Direitos Sociais e Gestão dos Serviços Sociais pela Universidade Federal de Alagoas.

1 Consideram-se aqui os mandatos consecutivos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007 e 2007-2011) mais o mandato da Presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2014), ambos dos Partido dos Trabalhadores – PT.

2 Site do Governo apresentando suas ações, disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=18297#ixzz2ztX3MgSu>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

(2009), verificaremos que existem controvertidos avanços em termos da equidade e justiça social aludidas nos relatórios oficiais das pastas ministeriais.

Todavia, nos limites da institucionalidade, dentro da lógica da PNAS, teremos pelo menos dois meios e/ou mecanismos de avaliação. O primeiro, executado pelos governos municipais, estaduais, do Distrito Federal e governo federal, diz respeito à vigilância socioassistencial que tem por objetivo, dentre outros, analisar a oferta e demanda da assistência social, ideologicamente orientado pelo discurso do controle social. O segundo mecanismo é o controle social a ser exercido através da participação da sociedade civil organizada nos conselhos deliberativos e paritários de assistência social, em cada esfera de governo.

Os conceitos de vigilância e controle social conduzem a divergentes caminhos de interpretação, haja vista as ambiguidades categoriais constantes em ambos os termos. No contexto neoliberal da contemporaneidade, em que o Estado restringe-se à implementação de políticas sociais minimalistas, questionamos: Qual a distinção teórico-metodológica da avaliação da política de assistência social entre um e outro conceito? Quem vigia? Quem controla? Quem e quais são os alvos da vigilância e do controle? Esse instigante problema justifica o objetivo desse estudo: contrastar as distintas visões de avaliação presentes na vigilância socioassistencial operacionalizada pelo aparelho de gestão (técnico-burocrática) e no controle social (democrático e emancipatório) pretensamente característico da participação popular nos conselhos gestores deliberativos.

Para que possamos responder às questões levantadas, é preciso que abordemos a política em questão e suas interfaces com o sistema capitalista, sempre buscando apresentar a conjuntura vivenciada. Para isto, utilizaremos uma abordagem teórico-metodológica da perspectiva da tradição marxista que busca conhecer o fenômeno na sua totalidade concreta, embriagado de determinações e contradições postas historicamente pela criação do ser social e conseqüente luta de classe.

Sabemos que, a cada crise econômica, o sistema capitalista se reforma, adaptando-se e renovando-se a partir de estratégias de controle hegemônico sobre a classe trabalhadora. Então, a atuação profissional do Serviço Social no campo da política de assistência social exige que compreendamos um conjunto de conhecimentos teóricos da realidade para melhor execução teórico-prática.

Assim, a hipótese apresentada é que as funções da política de assistência social, em especial a vigilância socioassistencial, sirvam como estratégia de conformismo da classe

subalternizada, que agora é chamada a fazer parte das ações intersetoriais das políticas sociais, por meio do controle social. Por outro lado, a sociedade civil organizada, através do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), passa a ser mecanismo de dominação e cooptação dos movimentos sociais pelo Estado.

Portanto, a avaliação da e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ocorre sobre dois direcionamentos: nos espaços dos CMAS e Conferências, que sofrem muitas variações imponência da conjuntura vivida, dependente, assim de fatores favoráveis ao controle social; e a vigilância socioassistencial, ainda em processo de implantação na maioria dos municípios, que conforme as diretrizes da PNAS, será de grande melhoria para a gestão dos serviços socioassistenciais.

Nosso trabalho será dividido em três seções, em que no primeiro item buscaremos apresentar os contrastes da avaliação da vigilância e do controle social através dos Conselhos Municipais de Assistência social. No segundo item, discutiremos sobre a função de vigilância socioassistencial da Política Nacional de Assistência Social e sua concepção de avaliação, sendo que o Estado avalia suas ações enquanto mantenedor dos interesses do capital, e no terceiro item levantaremos os desafios de controle social da sociedade civil para com as ações do Estado, pois tal controle sofre as reformulações do processo de redemocratização do Estado, processo que segue aos ideários neoliberais³. Por fim, no último item levantaremos os desafios de controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado, pois tal controle sofre as reformulações do processo de redemocratização do Estado, processo que segue aos ideários neoliberais.

2 AVALIAR O QUÊ?

No Brasil a prática de avaliação das políticas, ainda não está tão evidente quanto deveria, a PNAS é apresentada como a política pública que mais cresce, para alguns trata-se da “menina dos olhos” do atual Governos, entretanto, quando avaliamos seus avanços visualizamos, contraditoriamente, uma política mantenedora do controle da população que atua sobre a miserabilidade da população, enquanto legalmente diz ser universalista.

Tais contradições só poderão ser identificadas e reconhecidas, portanto, a partir de

³ Compreendemos aqui a intervenção do Estado a partir do pensamento de Netto que diz “a burguesia entende que a proposta do “Estado mínimo” pode permitir “o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política, o Estado máximo para o capital” (PAULO NETTO, 2001, p. 81).

uma avaliação crítica e não com a utilização de modelos e métodos, tão ao gosto do gerencialismo mercantil, produtivista, que evidenciam números e estatísticas representativos da busca de eficiência e eficácia. Segundo Boschetti (2009, p. 3), esses modelos amplamente difundidos e utilizados por governos e organizações não governamentais em todo o mundo capitalista a partir dos anos de 1970, com mais ênfase nos anos de 1980 e de 1990, colocaram a avaliação a serviço das contrarreformas do Estado⁴, respaldando o seu encolhimento na prestação de serviços sociais.

Neste sentido, “toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.” (Ibid., p. 3).

Isso implica, portanto, na adoção de um método que considere nos termos apontados por Arretche (1998 apud BOSCHETTI, 2009, p. 1-2), para além de uma *análise das políticas sociais*, a partir dos elementos que lhe atribuem forma e significado, a realização de uma *avaliação política*, ou seja, compreender e explicar os motivos, razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas, em detrimento de outro. Pois, para Arretche (1998, p. 31 apud BOSCHETTI, 2009, p. 2), “ainda que a análise de uma política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa X um resultado.”

De acordo com Boschetti (2009, p. 9):

Do ponto de vista político, é importante que a análise contemple o papel do Estado em sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, no sentido de identificar se atribui maior ênfase nos investimentos sociais ou prioriza políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações.

Quando se avalia as Políticas Sociais o discurso defendido se refere aos conceitos de efetividade, eficiência e eficácia.

Os modelos tradicionalmente utilizados para avaliar programas sociais, seja de entes

4 Termo que será discutido ao longo do texto.

governamentais, seja de ONGs, vêm sofrendo fortes críticas, principalmente pelo baixo grau de relevância e de utilidade das informações geradas, que, normalmente, não respondem satisfatoriamente às necessidades dos agentes sociais envolvidos. A avaliação deve gerar informações não apenas quanto aos insumos utilizados, ao custo, à eficiência e eficácia dos programas sociais, mas também, e principalmente, quanto a informações referentes às verdadeiras mudanças provocadas pela intervenção, ou seja, informações quanto à sua efetividade e seu impacto. (CAMPÊLO, 2007, p. 2 apud NASCIMENTO, 2012, p. 11).

Ribeiro (2006, p.30) afirma que, “[...] no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos”. Em que, para o autor, referindo-se aos programas sociais, consistiria em colocar em prática e aperfeiçoar objetivos, “[...] independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa”. Assim, nessa afirmativa, os programas e/ou ações são efetivos se durante sua implementação construíram-se critérios afirmativos e suas realizações seguirem para a estabilidade, através da construção de objetivos verdadeiros e regras de conduta confiáveis que denotem credibilidade para quem faz parte da organização, como também para seu local de atuação.

Fazendo referencia ao nosso objeto de estudo, Nascimento (2001, p. 27), diz que ao elaborar uma metodologia para avaliação da efetividade da Assistência Social como Política Pública, aponta parâmetros que se traduzam em garantia real de acesso universal da população em situação de vulnerabilidade e risco social ao exercício dos direitos de cidadania.

Tais parâmetros estão calcados nos princípios basilares da gestão descentralizada e participativa, interligado ao conceito de eficiência, a saber, (NASCIMENTO, 2001, p. 30):

[...] a eficiência na implementação da política (planejamento, articulação, coordenação, execução e avaliação) e na administração (captação e aplicação) de recursos públicos e privados para financiamento das ações; a universalização dos direitos sociais básicos e o provimento equitativo dos mínimos sociais à população; a qualidade no atendimento, com respeito à dignidade das pessoas, às famílias e às comunidades; e a continuidade e aperfeiçoamento das ações com vistas à obtenção de resultados satisfatórios.

Retomando o posicionamento de Ribeiro (Ibid., p. 30), ele nos diz que o conceito de eficiência corresponde à

[...] competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços, dados que, por sua vez, remetem à avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, ou seja, os investimentos dispensados não podem ser desperdiçados, como também, devem produzir os efeitos desejados.

No contexto o qual estamos estudamos, implicaria na aplicação racional dos recursos para a implementação eficaz do SUAS. Já sob eficácia, para esse mesmo autor, remete às condições de controle dos resultados esperados. Assim, acredita-se, os investimentos e

mobilizações dos programas alcançariam os efeitos desejados.

Com isto, os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência se inter-relacionam afim de um denominador o qual a avaliação, enquanto conjunto de técnicas, busca apresentar e/ou analisar.

No entanto, seguiremos nossa discussão apresentando um trabalho de Boschetti (2009, p. 1) que tem como objeto de estudo a avaliação das políticas sociais, programas e projetos. A autora inicia o texto fazendo uma crítica à algumas perspectivas correntes de avaliação, a qual a autora cita Arretche (1998) que nos diz que, a avaliação política, “se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública”. Trata-se de uma análise para além das técnicas e recursos metodológicos estabelecidos a sua maioria que busca analisar a dimensão ou abrangência de uma determinada política social. Assim, a avaliação política corresponde em “[...] compreender e explicar os motivos, razões ou argumentos que levam (ou levaram) os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas, em detrimento de outros”.

Arretche (1998, p. 31 apud BOSCHETTI, 2009, p. 2) diz que diferente da avaliação política, a análise e avaliação de políticas sociais correspondem a “compreender a configuração das políticas sociais, o que pressupõe conhecer e explicar sua dimensão, significado, funções, efeitos, enfim, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais”. Tal compreensão precisa está atenta ao momento vivenciado, a conjuntura exposta, compreendendo a dinamicidade da realidade.

Assim, o que era controle social na Constituição Federal nos anos 1980, foi modificado na legislação dos anos 1990 e sofre modificações na execução dos anos 2000. Cada momento referido teve e tem suas especificidades. É o que Boschetti (2009, p. 3) diz que precisamos reconhecer o papel das políticas sociais no Estado democrático de direito, o qual devem universalizar o direito, e a avaliação compete em “se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado”. Ou seja, é reconhecer que as conjunturas apresentadas sofreram e sofre as consequências da reestruturação produtiva, globalização financeira, ajustes neoliberais, etc., correspondendo a renovações de relação entre Estado e Sociedade, “[...] ocasionando reordenamento das políticas sociais, novas requisições para a intervenção do Estado e refilantropização das repostas à questão social” (BOSCHETTI, 2004, p. 1).

A produção sistemática de métodos e técnica de avaliação surge nos Estados Unidos, nos anos de 1960, a fim de estabelecer o bom funcionamento das ações do Estado, em que

esta produção segue a lógica do mercado. No Brasil, a expansão de tais métodos e técnicas se deu nos anos 1990 direcionando a contrarreforma do Estado (BOSCHETTI, 2009. p. 3).

A ênfase na aplicação de um arsenal de métodos e técnicas avaliativas, desprovido de criticidade acerca do conteúdo e papel do Estado e das políticas sociais no enfrentamento das desigualdades sociais, levou a uma profusão de produções teóricas sobre avaliação, mais preocupadas com a medição e desempenho de uma suposta intervenção técnica e neutra do Estado, do que interessada em revelar suas funções e papel na produção e reprodução das desigualdades sociais.

Para ratificar as mudanças ocorridas nos anos 1990, parafraseamos Draibe (2000) que explica que temos um ciclo reformista mais complexo na área social, pois nele está posto um ajustamento econômico, complementação das reformas institucionais e consolidação da democracia. Essas reformas foram “teoricamente voltadas para a melhoria da eficiência e da equidade” (Ibid., p.2), entretanto, serviram apenas como estratégias do Estado para apaziguar as mazelas sociais, utilizando-se de programas considerados resquícios para o enfrentamento da pobreza. Quanto ao processo de descentralização de poder e execução de despesas das políticas sociais, que se pode alavancar como conquistas, de acordo com Draibe (Ibid., p. 39), são: “a descentralização, os novos parâmetros de alocação de recursos e a redefinição da relação público-privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais”.

Se a avaliação está sempre direcionada a custo-benefício a vigilância socioassistencial, por sua também não seguirá este sentido?

Com isto, não podemos acreditar que haja neutralidade na função de vigilância socioassistencial da PNAS. Se analisarmos que suas diretrizes seguem a lógica do capital que exclui – de uma potencialidade de emancipação humana– para incluir ao sistema consumidor, focalizando os miseráveis dentre os pobres, desrespeitando a lógica universalista.

Para Boschetti com a materialização da Política de Assistência Social e as inovações legais da Constituição e da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social é preciso que se renove a maneira de gerir a PNAS, de modo que, para que as mudanças se concretizem ela necessitam do comprometimento dos sujeitos envolvidos e que precisam ser “compreendidas, assimiladas, incorporadas e assumidas [...] no processo de formulação, execução, controle e avaliação em todos os níveis da federação”(2004. p. 2), superando o caráter de filantropia e assistencialismo.

Concordamos com Boschetti que nos afirma que a avaliação das políticas sociais precisa analisar as medidas de expansão dos direitos sociais, da redução das desigualdades, além de proporcionar equidade, mas, quando nos referindo à vigilância, se estamos apenas produzindo dados, diagnósticos, analisando oferta e demanda, estaremos adotando uma

“abordagem sequencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais” (2009. p.4). Não nos referimos que seja desnecessário, pelo contrário é de suma importância esse acompanhamento, entretanto, para se ter validade nesta avaliação e/ou análise é necessário que se considere a complexidade dos fenômenos sociais, superação nas resoluções individuais e a busca intensante pelo enfrentamento das desigualdades sociais.

Assim, a “avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (BOSCHETTI. 2009. p. 5). Neste contexto, a participação e o controle social são mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos, os quais estão intrinsecamente articulados à democracia representativa, que assegura mecanismos de participação da sociedade na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas.

Por sua vez, o controle social, de caráter deliberativo, assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição de 1988, permite aos sujeitos envolvidos e/ou as categorias representativas a possibilidade de participar, acompanhar e avaliar as concepções e ações das políticas públicas, direcionando sua intervenção ativa e propositiva no seu aperfeiçoamento, que só será possível se superado a estratégia do capital de fragmentação da classe trabalhadora.

Neste sentido, os Conselhos, em específico os CMAS, são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. Trata-se de partilhar o poder decisório e garantir o controle social das ações e políticas com vistas a garantir os direitos conquistados outrora nos anos 1980. Tal relação, entre Estado e sociedade civil, não é homogênea, e o controle social fica a mercê da correlação de forças existente nesta relação, com isto, o que resta como estratégia para a classe subalterna é a unificação dos segmentos em torno de um denominador comum que se tornará um controle social mais efetivo e menos manipulado pelo Estado. A avaliação dessa correlação de forças permitirá “conhecer as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam” (BOSCHETTI. 2009. p.8).

Para compreendamos e exponhamos um mecanismo de avaliação utilizado pelo Estado como mecanismo de avaliação, mas específico da Política de Assistência Social, aprofundaremos nossa discussão, no próximo item, sobre a vigilância socioassistencial.

3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: PARA QUE SERVE E O QUE AVALIA?

No contexto vivenciado, em que o Estado busca paralelamente atender aos ideários neoliberais e implementar políticas públicas minimalistas, qual é a real efetividade de um sistema de Vigilância Socioassistencial?

De acordo a NOB-SUAS, em seu capítulo I, no Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL. Resolução nº 33, 2012. Pág.16)

E em seu capítulo VII, Art. 87, vem especificar que a Vigilância Socioassistencial, enquanto função da política de assistência social, deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata dos seguintes aspectos:

- I – das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- II – do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (Ibid., p. 40).

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a vigilância social:

- produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos);
- identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;
- identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças;
- identifica a incidência de vítimas de apatamento social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;
- exerce vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. (BRASIL, 2005. Pag. 41)

Então, para que serve a vigilância socioassistencial?

Antes de respondermos ao questionamento, ressaltamos que a vigilância socioassistencial é parte integrada de mais duas funções da Política de Assistência Social, que são: Proteção Socioassistencial, Defesa Social e Institucional e que juntas “se inter-relacionam e se complementam no sistema descentralizado e participativo, construindo as referências centrais para a organização dos serviços socioassistenciais”

(BRASIL, 2008, p. 50).

A Vigilância Socioassistencial, apontada como objetivo e função do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, tem sido um grande desafio aos municípios no processo de efetivação da Política de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado definida constitucionalmente, desde 1988. Objetivando lograr êxito e aumentar os níveis de inclusão da política pública de assistência social, é relevante que se estabeleça, para além de um bom plano de ações, uma boa metodologia de informação, monitoramento e avaliação no processo de implementação, tanto no seu desenvolvimento e como na mensuração de resultados e impactos, através do acompanhamento sistemático e eficiente das ações executadas e dos recursos aplicados. O desenvolvimento de um sistema de vigilância socioassistencial, portanto, vem responder ao controle social necessário para a efetividade e transparência das ações públicas, com vistas ao alcance real dos mandatários e usuários dos serviços e programas. O desenho operacional aqui apresentado associa o controle dos procedimentos e do desempenho da gestão e da execução da política de assistência social ao assessoramento técnico e capacitação contínuos, visando assegurar a qualidade das ações, a partir da identificação dos pontos favoráveis e desfavoráveis. (NASCIMENTO, 2012, p. 4)

Ao elaborar uma metodologia para avaliação da efetividade da Assistência Social como Política Pública, Nascimento (2001, p. 27), aponta parâmetros que se traduzam em garantia real de acesso universal da população em situação de vulnerabilidade e risco social ao exercício dos direitos de cidadania. Tais parâmetros estão calcados nos princípios basilares da gestão descentralizada e participativa, a saber:

[...] a eficiência na implementação da política (planejamento, articulação, coordenação, execução e avaliação) e na administração (captação e aplicação) de recursos públicos e privados para financiamento das ações; a universalização dos direitos sociais básicos e o provimento equitativo dos mínimos sociais à população; a qualidade no atendimento, com respeito à dignidade das pessoas, às famílias e às comunidades; e a continuidade e aperfeiçoamento das ações com vistas à obtenção de resultados satisfatórios (Ibid., p. 30).

A partir da afirmação de Nascimento (2001), concordamos que o Estado precisa garantir a universalização dos direitos sociais básicos, no entanto, essa garantia é travada mediante os ideários neoliberais de garantias minimalistas dos direitos sociais. E sabemos também, que contraditoriamente o Estado atua obedecendo ao projeto da hegemonia, o sistema capitalista, apresentando o discurso de sistema descentralizado e participativo, de universalização, etc., ou seja, um discurso totalmente falacioso.

Rizzotti e Silva (2013, p. 139) expõem que é preciso que se tome muito cuidado quanto à perspectiva territorial trazida pela vigilância socioassistencial/PNAS, pois ofertar serviços sociais ou garantir proteção social não depende somente do território, é necessário que se observe a conjuntura global que interfere em todos os ângulos, seja mundial até o âmbito municipal, onde é gerida a PNAS.

O cuidado referido pelas autoras remete ao mecanismo de avaliação, necessário em toda elaboração e execução de políticas públicas. Com isso, a vigilância socioassistencial deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, identificando “situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos)” (BRASIL, 2005, p.39).

Para Rizzotti e Silva (2013), a vigilância socioassistencial, enquanto função da PNAS, permitiu à Assistência Social monitorar e prevenir situações de risco, potencializando a gestão a partir da demanda existente, assim:

Enquanto sistema de análise situacional de vulnerabilidade e risco social, a Vigilância Social constitui, atualmente, um instrumento de construção de saberes, o que supõe conhecimento da realidade, a partir da leitura das demandas, necessidades e potencialidades da população, e de monitoramento dos serviços de toda a rede de entidades de assistência social vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social. O objetivo é construir uma rede local organizada de proteção social às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social. (p.144).

Esta avaliação, produzida a partir da vigilância socioassistencial, consiste em conhecer a atuação da Política de Assistência Social, reconhecer características da população e do território, objetivando qualificar o atendimento da demanda existente e com isso, planejar as ações, de maneira que deva se romper com atuação pautada no imediatismo, o famoso “apaga incêndio”.

Um instrumento preciso nesse processo de avaliação é o uso de recursos tecnológicos que permitirá a coleta de dados necessários para a organização da gestão e do planejamento dos serviços. Rizzotti e Silva (2013) fazem uma crítica a esse respeito, com a qual concordamos, dizendo que a Política de Assistência Social, “enquanto política de informação para o SUAS, ainda existem algumas carências, entre elas, a ausência de sistemas de prontuário digital e a falta de padronização dos registros de atendimento dos serviços de assistência social” (p. 146). Sabemos que este é apenas um entrave a efetiva construção da vigilância socioassistencial, pois a precariedade existente nas instituições em virtude da falta recursos tecnológicos (computadores, acesso a internet, etc.), bem como a precarização dos trabalhadores, com a terceirização e desqualificação dos mesmos, impossibilita a real efetividade do sistema de vigilância.

Rizzotti e Silva relatam ainda que:

A atual conjuntura capitalista (desigual, exploradora, devastadora etc.) leva à exclusão social dos cidadãos, por processos de produção e reprodução das desigualdades sociais ou discriminatórios e segregacionais. Desse modo, vigiar a

vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que controlar pessoas vulneráveis. É preciso vigilância sobre as vulnerabilidades que atingem os cidadãos e não sobre as pessoas, vítimas de uma sociedade desigual e excludente (2013, p.143).

Deste modo, concordamos plenamente com as autoras. Conhecer e prevenir situações de vulnerabilidades é necessário e imprescindível a efetividade da Política de Assistência Social, que tem como um dos princípios, a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASIL, 2004. pág. 32). No entanto, o que de fato está acontecendo é uma Política segregalista, seletivista e excludente que inclui seus beneficiários, apenas, em um sistema consumista e não em um sistema de garantia de direitos.

Para se fundamentar o exposto, acrescentamos o posicionamento de Ana Elisabete Mota, em seu trabalho intitulado “A centralidade da assistência social na Seguridade brasileira nos anos 2000”, que diz:

[...] as políticas que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto a mercantilização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. (MOTA, 2009, p.133-134)

Assim, o mecanismo de Proteção Social posto pela Política de Assistência Social centraliza-se nos programas de transferência de renda. Tais programas estão focalizados na situação de pobreza ou miséria, mantendo os beneficiários presos a esta condicionalidade, reportando-os a uma realidade alienada, mediante discursos de “reparação de injustiças”, de “inclusão dos excluídos”, feitos pelas representações políticas de interesse da classe dominante. Em destaque, apresentamos o posicionamento de Maranhão (2006 apud MOTA, 2009, p.137), que diz:

O aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento de serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais.

O desenvolvimento de um sistema de vigilância socioassistencial, portanto, vem corresponder ao controle social necessário para a efetividade e transparência das ações públicas, com vistas ao alcance real dos mandatários e usuários dos serviços e programas. É o Estado avaliando seus territórios de alcance, de maneira que, quando analisamos a

seletividade posta pela Política de Assistência Social, que escolhe os miseráveis entre os pobres, não se tem mudança de realidade, tampouco emancipação humana, apenas controle social daqueles que usufruem de seus benefícios. Se assim não o fosse, poderia se acreditar que o objetivo da “vigia” era o da vulnerabilidade dos cidadãos.

Para o Estado,

[...] a efetiva materialização da Vigilância Social, no sentido que lhe atribui a PNAS, ocorre quando a gestão, o planejamento e execução dos serviços são orientados por uma perspectiva de produção e utilização de informações objetivas acerca da realidade social, que permite qualificar tecnicamente a tomada de decisões, sem, contudo, negar a importância do conteúdo político e social das escolhas e ações realizadas pelos gestores e profissionais (BRASIL, 2010, p. 77)

No entanto, o perigo está justamente neste “conteúdo político e social das escolhas e ações dos gestores e profissionais”, pois a Política de Assistência Social é uma arena de disputa por parte dos políticos que a utilizam como curral eleitoral. Ter como público-alvo os pobres e miseráveis – maioria da população brasileira – permite um “controle social” imponente, pois trata-se de pessoas, na maioria, sem instrução e acesso ao sistema de garantia de direitos (alimentação, saúde, educação, moradia, etc.).

Rizzotti e Silva relatam que o sistema de

Vigilância Socioassistencial, adotado pela Política de Assistência Social, pode conduzir a equívocos, tendo em vista que a Assistência Social foi construída, historicamente, permeada pelo caráter do não direito, dirigida aos pobres, a quem o Estado deveria controlar e não proteger (2013, p. 147).

E, as autoras levantam uma discussão de como a legislação permite este controle, de acordo com elas:

[...] no que se refere à Vigilância Social, a redação aprovada coloca como seu objetivo “analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011, p. 1), e não a análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios, o que parece mais correto. É tarefa do Estado identificar quem são e quantos são os que demandam por proteção social, assim como, a capacidade do Estado, via equipamentos sociais públicos, para responder às situações de vulnerabilidade e risco (*idem*, p.148).

Nascimento propõe uma outra interpretação da vigilância socioassistencial, a ser articulada ao controle social exercido pelos conselhos deliberativos (2012, p. 11):

Além do aumento quantitativo do alcance da política de assistência social, o exercício permanente do acompanhamento direto, com pretensões avaliativas e emancipatórias – não fiscalizadoras e coercitivas –, que vislumbre o aprendizado contínuo na perspectiva do aperfeiçoamento qualitativo das práticas, permite antever a elevação do grau de satisfação dos usuários progressivamente estimulados e

apoiados a alterar seu padrão de vida sócio-familiar. Tendo como finalidade precípua a ampliação do nível de cobertura da proteção social – básica e especial – e, conseqüentemente, a redução dos níveis de vulnerabilidade e risco que demandam ações sócio-assistenciais de corte tutelar.

Contudo, compreendemos que a concepção de vigilância socioassistencial requer estudos científicos, pois não se dispõe de muito acervo bibliográfico e é preciso analisar vários aspectos que envolvem sua constituição, além de muita capacitação entre os profissionais que executam o serviço para que não haja equívoco e/ou má interpretação de seu conceito, sendo necessário compreender as correlações de força entre Estado e Sociedade Civil, em que, respectivamente, um defende o sistema capitalista e o outro sua própria sobrevivência. Assim, essa dicotomia de interesses está posta no momento de avaliação, pois o Estado – com o interesse de controle da sociedade civil – avalia suas estratégias de atuação e a classe trabalhadora avalia seus interesses particulares.

Então, quando nos questionamos sobre vigilância e controle social de quem é por que os aspectos que estão sendo avaliados pelo Estado não corresponde verdadeiramente ao que se deveria avaliar nas Políticas sociais que são a garantia de Direitos. Parafraseando Boschetti (2009. p.10), ela nos indica que é preciso analisar a totalidade política; revelar o caráter contraditório da legislação para a execução, no qual, nem sempre suas normas estruturam a política em si; e, a articulação entre determinantes da política social e agentes formuladores e executores.

Deste modo, consideramos que a vigilância socioassistencial está longe de contemplar esta realidade, pois significaria, por parte do Estado um “tiro no pé”, ou seja, expor que a política de Assistência Social é excludente e não efetiva nenhuma garantia de direito, tampouco busca emancipação de seus usuários.

Mas, será que temos outro caminho de avaliação que possa condizer com a realidade? É o que discutiremos no próximo item.

4 CONTROLE SOCIAL: DE QUEM SOBRE O QUÊ?

Nosso o objetivo é levantar discussão acerca da perda de correlações de forças da classe trabalhadora enquanto protagonista de participação social enviesada nas políticas sociais, de modo que a avaliação das políticas sociais, a partir da sociedade civil, pode ficar condicionada aos interesses da classe dominante.

Para o Estado “controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania”⁵. Mas, esse discurso de controle social, participação social, descentralização de poder feito pelo Estado requer que compreendamos o processo de redemocratização do Estado brasileiro nos anos 1990. Período muito diferente da década de 1980 em que a sociedade civil, através dos movimentos sociais, se uniu e conseguiu impor na Nova Constituição diversos direitos, dentre eles o do 'controle social'.

Mas, nos questionamos o seguinte: É possível que a sociedade civil faça parte das políticas públicas elaborando e fiscalizando a execução das mesmas diante de uma cultura de 'cabresto' enraizada em nosso povo? Sabemos que muitos coronéis deixaram a fazenda e foram para o Congresso Nacional. Então, é possível controle social por parte da sociedade civil? Será que existe paridade nesta relação?

Soares expõe que

A vida sociopolítica e econômica brasileira formou-se a partir de suas origens agrárias e, como consequência disso, o patriarcalismo e o patrimonialismo se constituíram e, de algum modo, ainda presentes na sociedade brasileira. No curso da história, os reflexos dessa formação sociocultural alcançaram o processo de desenvolvimento urbano-industrial tanto quanto a base da democracia brasileira, que pode ser entendida mais como resultante da ação da classe dominante do Brasil do que da participação popular, embora ela tenha existido e persistido em momentos diversos da vida social brasileira (2012, p.34).

A partir da afirmação de Soares (2012) compreendemos que é difícil quaisquer prática de controle social sem resquícios de interferência político-ideológica da classe dominante.

Bravo e Correia falam que:

No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar (2012, p.127).

A conjuntura vivida nos anos 1980 permitiu que se dissesse haver este controle social, mas na atualidade acreditamos que se inverteu o controle social, o mesmo passou a ter um novo significado. Trata-se do controle social do Estado sob a sociedade civil.

5 Site do Ministério e Desenvolvimento Social – MDS, página do Bolsa Família, disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>. Acesso em: 4 abr. 2014.

A partir da contrarreforma do Estado nos anos 1990, orientados pelos ideários neoliberais, (Banco Mundial) a sociedade civil passa a ser responsabilizada pelos serviços e gestão das políticas através da sua participação. De acordo com as autoras:

Na proposta de contrarreforma do Estado brasileiro, a sociedade é convocada a ser parceira com o objetivo de contribuir financeiramente com os custos dos serviços prestados. O que se propõe é a desresponsabilização do Estado com a proteção social, justificada pela necessidade de “encontrar soluções inovadoras, que envolvam as empresas, os sindicatos, as famílias e os grupos comunitários” (Banco Mundial, 1997, p. 6). Desta forma, as organizações da sociedade civil são convocadas para substituir o Estado. (BRAVO; CORREIA, 2012 p.130-131)

Neste momento o Estado faz um incentivo ao chamado Terceiro Setor passado a execução de serviços sociais a ONG's, instituições de filantropia, etc. Além da terceirização dos serviços. Esse processo é tão alienante que a sociedade civil não percebe a perda avassaladora dos direitos sociais conquistados nos anos 1980 aonde cabe ao Estado a garantia de direitos e não a sociedade civil.

Nos anos 1990, com a contrarreforma do Estado, o controle social passa a ser obrigatório exigido por lei nas políticas sociais, dentre ela a Política Nacional de Assistência Social com a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 , mas o cenário está de regresso aos direitos sociais. Estamos vivenciando o processo de “mundialização do capital que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista” (BRAVO, CORREIA, 2012 p.132).

Dando continuidade a autora relata que dos anos 1980 para os anos de 1990 “acontece substituição das lutas coletivas por lutas corporativas em defesa de grupos de interesses particulares e imediatos dos trabalhadores”. Com os acontecimentos mencionados acima, temos a flexibilização do trabalho e a fragilização da classe trabalhadora que fica vulnerável e fácil de ser manipulada pelo capital. Com isso, [...] “os mecanismo de democracia burguesa precisam ser ampliados e radicalizados, no sentido da construção da hegemonia das classes subalternas” (Ibid., p. 132).

Um dos mecanismos de controle social exigido pela legislação dos anos 1990 é a criação dos Conselhos Municipais e Conselhos de Direitos. Temos neste período a efervescência dos conselhos em todos os municípios do país, a exemplo os Conselhos Tutelares. Mas, nossa discussão aqui será sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Portanto, a partir da gestão descentralizada e participativa da PNAS e a regulamentação da participação social pela LOAS, temos os CMAS – Conselhos Municipais

de Assistência Social que trata-se de as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil⁶ em sua instância de governo. E nossa discussão seguirá, agora sobre a avaliação da PNAS através dos CMAS.

Uma dimensão de atuação feita pelo CMAS é a avaliação da PNAS. Encontra-se no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS a seguinte definição:

[...] Na dimensão técnica, têm a competência de fiscalizar, acompanhar e avaliar a qualidade e o bom atendimento dos serviços prestados pela rede socioassistencial, mesmo que não haja repasse de recursos públicos. Os conselhos ainda normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados pela rede socioassistencial estatal ou não.⁷

A dimensão técnica exposta requer a formação do colegiado do CMAS com excelente conhecimento da PNAS, comprometimento ético da sua função, disponibilidade de tempo, conhecer de políticas públicas, orçamento, financiamento, saber sobre os indicadores socioeconômicos do país, conhecer a realidade local e as correlações de forças existentes, dentre outros conhecimentos.

Para Nascimento:

O conhecimento crítico da situação local, regional, nacional e, por que não dizer, mundial, bem como, da finalidade, competências e organização do conselho municipal é uma exigência que se contrapõe à cultura do domínio do saber técnico dos representantes governamentais e de alguns representantes não governamentais melhor preparados, que subordina a participação dos outros representantes que só possuem o saber popular, comum (2000. p. 58).

Concordamos com a autora ao mesmo tempo em que nos questionamos. Quando houver subordinação por parte dos representantes de saber popular, teremos controle social de quem? Souza (2011, p. 33) nos diz que é preciso que haja

[...] desmistificação do que seja a política e seu caráter para a sociedade, que como é percebido no processo que envolve a participação popular fica disponíveis dois caminhos, um que envolve a configuração dos direitos tramando um novo patamar em que é possível a atuação da sociedade civil através da representatividade por parte dos conselhos, e outro, que apenas reforça a submissão e conformismo da população, enterrando-a cada vez mais fundo na ignorância política e fortalecendo a ideia de que é natural o Estado não arcar com suas responsabilidades sociais.

Assim, diante de tantas exigências e fragilidades impostas ao CMAS como fica sua

6 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/sou-conselheiro-da-assistencia-social>>. Acesso em: 9 abr. 2014.

7 *Idem*.

função de avaliação? É preciso que se rompa com quaisquer tipos de mecanismos de subordinação e/ou alienação para que aqueles que têm a função de controlar não sejam controlados. Nascimento nos diz que:

O caminho para a democracia participativa, no entanto, aparece como um círculo vicioso que condiciona a participação à igualdade e vice-versa. Isto é, a ampla participação popular numa democracia participativa requer a mudança na consciência do povo da sua percepção como consumidor para ver-se e agir como executor e desfrutador da sua própria capacidade, bem como, uma diminuição da desigualdade sócio-econômica. Ao mesmo tempo, a própria redução das desigualdades e a mudança de consciência do povo são variáveis dependentes de uma maior participação da cidadania (2000, p. 66).

A mudança proposta por Nascimento depende de uma alteração conjuntural de diferentes fenômenos, é romper com o sistema de economia capitalista, leitura que não nos deteremos em fazer agora diante da sua complexidade. Mas, um caminho para a mudança de consciência é a articulação entre os segmentos representados nos CMAS. Trata-se de uma missão muito difícil, pois a sociedade civil organizada – no caso os segmentos representados nos CMAS – não é homogênea e “neles existe o embate de proposta divergentes para dar o rumo da política especificada na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, lá representados” (BRAVO; CORREIA, 2012 p.136-137). A partir de um olhar em comum direcionado para objetivos coletivos poderá se efetivar algum controle da sociedade civil sobre o Estado, caso contrário, os CMAS estarão sempre servindo do capital.

Fazendo referência ao que discutimos nos itens anteriores e superando os aspectos alienantes postos para a sociedade civil nos conselhos, finalizamos este item com o pensamento de Boschetti (2009, p.11) que a nosso ver se faz necessário que os conselhos, enquanto, caminho legal de avaliação das políticas sociais, sigam como parâmetro de avaliação indicados pela autora, que são: “1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)”, cada aspecto referido resulta em diversos fatores e indicadores de avaliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a LOAS, Artigo 6º-A: “Parágrafo único. A vigilância

socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.” E para implementar a Vigilância Socioassistencial, de acordo com a PNAS é preciso estar ancorado em um “conjunto integrado de conceitos e categorias que buscam instituir uma abordagem específica para a produção de conhecimentos aplicados ao planejamento e desenvolvimento da política de assistência social”. (NASCIMENTO, 2012, p. 10)

Os conceitos apresentados no correr deste trabalho nos mostraram o quanto é complexo compreendermos a real funcionalidade de determinados serviços, diretrizes, setores, etc., das políticas sociais. É preciso, como Marx nos ensinou no método dialético, compreendermos os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução.

Sobre a vigilância social, consideramos que se faz urgente e necessário estudos acadêmicos sobre sua funcionalidade a fim de se evitar equívocos e descaminhos ao princípio da universalização dos direitos sociais, e redução das desigualdades sociais.

Concordamos inteiramente com Rizzotti e Silva (2013) que se não houver avaliação de como está sendo executada a vigilância socioassistencial poderemos estar reproduzindo ou direcionando as ações da PNAS ao controle das pessoas e não da demanda/oferta dos serviços, pois sabemos que é historicamente constituída pelo não direito, necessário para o Estado como mecanismo de controle expressões da questão social. Além do que, a legislação pôs como um dos objetivos de 'análise' a capacidade protetiva da família, individualizando as situações de vulnerabilidade e isentando o Estado de suas responsabilidades.

Já sobre o controle social a partir dos Conselhos Municipais de Assistência Social os desafios são grandes, Bravo e Correia (2012) nos expôs o quão os Conselho Municipais sofreram as inflexões da contrarreforma do Estado e avaliação das políticas sociais que deveria ser realizada por este órgãos está comprometida, pois os conselhos, em alguns casos, se tornaram “[...] mecanismo de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais”, assim os espaços de conferência e conselhos ficaram institucionalizado pelo Estado. Espaços estes que precisam ser reordenados para o controle do Estado através de ações como “[...] pode-se disputar o fundo público, denunciar sua alocação crescente para a reprodução do capital em detrimento da reprodução do trabalho, exigir a transparência do uso de recursos públicos e à efetivação dos direitos sociais” (BRAVO; CORREIA, 2012, p.137).

Assim, consideramos como resultado do nosso estudo a compreensão de que a avaliação das políticas sociais, mais especificamente da Política de Assistência Social, requer

a superação da aplicação de métodos e técnicas de análise. Que o pensamento tecnocrático no uso dos conceitos de eficiência e eficácia procura equipararem os resultados das políticas sociais com os resultados do mercado, ou seja, o custo-benefício de determinada política para o capital.

A avaliação das políticas sociais precisa apresentar as possibilidades ou não de, parafraseando Boschetti, de justiça social e equidade do capitalismo – se é que isso é possível – tal leitura só é permitida quando a avaliação é realizada buscando a totalidade dos fatos a partir do método dialético. Contudo, compreendermos a avaliação colocando a política social no contexto da totalidade, é fazer uma leitura crítica da vigilância e do controle social – neste caso os CMAS – inter-relacionando-os a dinamicidade da conjuntura vivida. Fugindo do pensamento fatalista de que não se tem mais jeito, pelo contrário, quando se domina a leitura da realidade se encontra as estratégias de superação.

O Estado procura avaliar estratégias de controle social das expressões da questão social, para superar essa intervenção as políticas sociais, mais precisamente a Política de Assistência Social, teriam que perder seu caráter minimalista.

A sociedade civil, ou melhor, os Conselhos Municipais avaliam as ações do Estado direcionando aos seus interesses particulares ou dos segmentos ali representados, isto acontece porque os mecanismos de alienação das intervenções neoliberais são tão fortes que precisamos constituir outras estratégias de controle, a exemplo podemos fazer referência as manifestações sociais realizadas em todo o país no ano de 2013.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**: Norma Operacional Básica Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33**, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/arquivos-2012/>>. Acesso em: 8 fev. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Volume 1. Configurando os eixos de mudança**. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. In: Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (org). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, 2009. p. 1-19. (v. 1). Disponível em: <<http://www.e-bookspdf.org/view/aHR0cDovL3hhLnlpbWcuY29tL2txL2dyb3Vwcy8yMjYwMzY3My8xOTg4NzcyMjY3L25hbWUvVG94dG8tYmFzZV82LnBkZg==/QXZhbGhlw6fDo28gRGUgUG9sw610aWNhcywgUHJvZ3JhbWFzIEUgUHJvamV0b3MgU29jaWFpcw==>>. Acesso em 8 fev. 2014.

_____.; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Seletividade e focalização na política de assistência social no Brasil. In: **XVIII Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social – La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana**. San José: ALAETS, 2004. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan/mar. 2012.

DRAIBE, Sônia M. **A reforma dos programas sociais brasileiros**: panorama e trajetórias. Disponível em: <http://dc110.4shared.com/download/53006091/ab5c428f/Sonia_Draibe_Reforma_Programas.pdf?forceOpen=true>. Acesso em: 29 jun. 2010.

MOTA, Ana Elisabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elisabete (org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3. ed.. São Paulo: Cortez, 2009.

NASCIMENTO, Sueli Maria do. **Caminhos e descaminhos da gestão democrática da política municipal dos direitos da criança e do adolescente em Jaboatão dos Guararapes – PE**. Recife. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco.

_____. **Avaliação da Gestão Descentralizada e Participativa da Política de Assistência Social no Estado de Pernambuco.** Recife, 2001. (Relatório de Consultoria. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Não Publicado).

_____. **Implementação do Sistema de Vigilância Socioassistencial Vinculado à Política de Assistência Social do Município de Palmeira dos Índios – AL.** Palmeira dos Índios – AL, 2012. (Projeto de Extensão e Pesquisa vinculado ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Pesquisa-Ação (PIBIP-AÇÃO) 2012 – PROEX/PROPEP/UFAL. Não Publicado)

NETTO, José. Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001. v. 20. (Coleção Questões de Nossa Época).

RIBEIRO, Eduardo Augusto Werneck. **Eficiência, efetividade e eficácia do planejamento dos gastos em saúde.** Hygeia, Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde, 2 (2):27-46, jun. 2006. Disponível em: <www.hygeia.ig.ufu.br/include/getdoc.php?id=180&article=24...pdf>. Acesso em: 13 jun. 2010.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral e SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **A Vigilância Social na Política de Assistência Social:** uma aproximação conceitual. Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 15, n°.2, p. 130-151, Jan/Jun. 2013.

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n° 109, p. 31-44, jan/mar. 2012.

SOUZA, Elaine Suane Santos de. **Garantia de Direitos ou Assistencialismo:** confrontando execução da política de assistência social no município de Palmeira dos Índios – AL com as normas do SUAS. Palmeira dos índios-AL, 2011. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação em Serviço Social – Universidade Federal de Alagoas. *Campus Arapiraca.* Unidade Educacional de Palmeira dos Índios.