

**GUARULHOS**

**Secretaria de Assistência Social e Cidadania**

# **PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 2009-2012**





**KAIROS**  
Desenvolvimento Social  
[www.kairos.srv.br](http://www.kairos.srv.br)

1. APRESENTAÇÃO .....	5
2. INTRODUÇÃO .....	7
3. A CIDADE DE GUARULHOS .....	10
Retrato da Vulnerabilidade Social .....	11
A Rede Sócio-assistencial .....	12
Organograma da SASC .....	14
4. PRINCIPAIS DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO.	18
As 3 funções básicas da política de assistência social .....	21
Os 10 Direitos Socioassistenciais como base do PLAS .....	22
5. DIRETRIZES INSTITUCIONAIS PARA 2009-2012 .....	25
Proteção Social .....	26
Defesa sócio-institucional .....	26
Vigilância sócio-assistencial .....	27
Eixos estruturantes .....	27
6. AÇÕES ESTRATÉGICAS PARA 2009-2012 .....	30
Proteção social .....	31
Defesa sócio-institucional .....	39
Vigilância sócio-assistencial .....	47
7. METAS, PRAZOS, INDICADORES E RESPONSÁVEIS .....	52

---

**Prefeitura Municipal de Guarulhos**

<http://www.guarulhos.sp.gov.br>

**Prefeito**

Sebastião Almeida

**Vice-Prefeito**

Carlos Derman

**Secretaria de Assistência Social e Cidadania****Secretário**

Wagner Hosokawa

Secretário Adjunto

Samuel Vasconcelos Lopes

**CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social****Presidente**

David Fumyo Gonçalves

**Consultoria**

Kairós Desenvolvimento Social

<http://www.kairos.srv.br>

**Coordenação**

Elvis Cesar Bonassa

**Equipe técnica**

Ana Luisa Curty

Alba Regina Val

Augusto Pereira Filho

Camila Iwasaki

Elaine Cristina Cruz

Fábio Francese

Márcia Therezinha Pereira

---

### Uma política pública do tamanho de Guarulhos

**Wagner Hosokawa**

Secretário Municipal da Assistência Social

“Um direito de todos e de todas”: é partindo deste princípio que a Prefeitura Municipal de Guarulhos, por meio da Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SASC), construiu este Plano Municipal. Com a compreensão de que a seguridade social brasileira apresenta para os demais países latino-americanos e ao mundo um exemplo a ser seguido, no âmbito da Assistência Social. Que deve ser uma política pública, estatal, intersetorial e com participação popular.

Temos o prazer de apresentar os resultados dos trabalhos desenvolvidos pela Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania e a Kairós Desenvolvimento Social - contratada responsável por esta elaboração.

São inúmeras as conquistas na regulamentação da Assistência Social. No tripé da Seguridade Social, a Assistência tem papel central no atendimento a toda população que se encontra em situação de pobreza ou violada nos seus direitos fundamentais. Para isso, o Es-

tado deve atuar na inclusão em programas de transferência de renda e no apoio às famílias através de serviços e benefícios da rede socioassistencial, que caminham numa só direção: possibilitar que estas pessoas, vítimas do processo de acumulação do capital e da exploração que determinam as desigualdades sociais presenciadas nesta sociedade contemporânea, possam retomar suas vidas e tornarem-se sujeitos de direitos emancipadas da ignorância, do preconceito, do analfabetismo absoluto ou funcional e toda forma de opressão.

Claro que não se espera da Assistência Social toda a responsabilidade pelo apoio direto a população vitimizada pela pobreza, miséria ou carência de direitos, mas é nela que buscam possibilidades de encontrar meios e caminhos de enfrentamento.

O Plano Municipal da Assistência Social é a expressão deste compromisso do Poder Público Municipal de estabelecer para si e diante das diversas representações da sociedade civil, entre eles o Conselho Municipal, as diretrizes e metas da gestão para cidade no período 2009-2012.

Dentre as diretrizes estão a integração concreta das ações da Proteção Social Básica e Especial, o estabelecimento de um Plano de Capacitação para o Sistema Único da

Assistência Social (SUAS) que uniformize a compreensão dos trabalhadores da SASC quanto à totalidade da Assistência Social e à dinâmica sempre multifacetada, plural e interdisciplinar dos programas, ações e projetos entre outras metas previstas.

Reconhecer que Guarulhos apresenta ainda limites quanto à implementação do SUAS não nos envergonha. Ao contrário, observando que a maioria das cidades do Brasil ainda está em processo de consolidação do sistema único, isso fortalece a disposição que temos em estruturar, construir novos procedimentos e processos, garantir recursos diretos e cofinanciados via Fundo Municipal, proporcionar a valorização dos trabalhadores e trabalhadoras e consolidar as políticas públicas de as-

sistência social sob o comando único de gestão.

Agora cabe principalmente à sociedade civil organizada ou não estabelecer junto ao poder público estes compromissos, através da sua capacidade de mobilização, organização, pressão e de luta pelos direitos que estão já estabelecidos pela LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS) e com a aprovação do Projeto de Lei 3077/08 (denominado PL SUAS), que ainda tramita no Congresso Nacional.

Com isso esperamos que o Plano Municipal seja o princípio que irá consolidar o Sistema Único da Assistência Social em Guarulhos e que de fato possamos afirmar esta política pública como direito de todos e de todas.

## Princípios e fundamentos do Plano

A Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) ocupa um espaço muito importante na Prefeitura de Guarulhos, assumindo o compromisso ético e político de promover o caráter público da seguridade social estabelecido na Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

No compromisso do Governo Municipal para com a Política de Assistência Social na cidade de Guarulhos, a SASC assume a atribuição de implantar o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, alicerçador de seguranças sociais, com monitoramento e avaliação de suas ações, processos e resultados, de modo a obter maior eficácia e eficiência nos investimentos públicos e efetividade no atendimento à população.

É com este espírito que apresentamos o Plano Municipal de Assistência Social de Guarulhos (PLASgru/2009-2012), que se insere no processo de concretização do SUAS e de adequação à Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005). Fundamenta-se também sobre os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e na concepção da assistência social como política pública de seguridade social.

São grandes os esforços para a perfeita implantação de um corpo articulado e integrado de dinâmicas e processos que dão forma a essa iniciativa municipal de amplo espectro, caracterizada por estratégias e ações de enfrentamento direto às diferentes situações de vulnerabilidade social e violação de direitos a que estão expostos indivíduos e famílias, sujeitos de direitos, de atenção e de proteção, por meio de ações descentralizadas, territorializadas, articuladas em rede e com os demais sistemas de defesa de direitos.

Neste sentido, o esforço empreendido pelo corpo técnico e gerencial da SASC esteve em elaborar uma grade de ações estratégicas para serem implantadas num período de quatro anos, baseada em um diagnóstico das características sócio-econômicas-territoriais da cidade e das principais demandas da

população vulnerável, fundamentada nos princípios de descentralização político-administrativa com comando único; de participação da população nas decisões e no controle social; da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política; da centralidade na família; e de territorialização das ações. Tais princípios são os norteadores da ação da SASC no território, merecendo destaque a estrutura orgânica da Secretaria.

Esta gestão compromete-se acima de tudo com a sintonia da política pública à política nacional e seus princípios organizativos e, principalmente, com a fixação de objetivos de longo prazo. A identificação e focalização do público-alvo, realizada com base na análise da realidade e prioridade para os territórios onde há maior concentração de riscos e vulnerabilidades, é também outro princípio norteador para as ações da SASC.

O conjunto de ações estratégicas que constam no presente documento privilegia da mesma forma a facilitação do controle social e da transparência; o fortalecimento da participação das organizações sociais e dos usuários dos serviços socioassistenciais, por meio do direcionamento técnico dos investimentos públicos, com a constituição de redes sociais; e a promoção do desenvolvimento social da cidade, de forma

integrada com a ação de outras esferas de governo e secretarias municipais. Todas estas ações balizadas por ajustes do orçamento às necessidades da população.

A complexidade de administrar as demandas sociais existentes em Guarulhos exige o envolvimento pleno e a ação dedicada de todos os gestores e servidores públicos, técnicos, trabalhadores sociais, conselheiros e estagiários engajados no cumprimento do seu dever. Por trás de cada ação decorrente deste plano, programada e implantada, milhares de pessoas receberão atenção, proteção e terão os seus direitos garantidos.

É certo que para a efetivação das metas e resultados descritos no PLASgru, de forma a assegurar o pleno atendimento aos serviços de Assistência Social para a população que dela necessita no município, é necessário prospectar e implantar diferentes ações e programas, estruturas e mecanismos e, principalmente, investir ainda mais na formação e capacitação dos servidores públicos.

São estas as premissas que embasam a consolidação prática deste modelo de compromisso, não só com os órgãos balizadores estabelecidos pela Secretaria Nacional da Assistência Social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome), no nível federal,



como também com as políticas sociais, em nível estadual, mas é, sobretudo, um compromisso com a população vulnerável e desprotegida socialmente da cidade.

Com a divulgação do corpo de fundamentos, ações estratégicas, metas, indicadores e resultados planejados pela administração municipal para a área de Assistência Social, se faz cumprir não só um ato de respeito à socie-

dade, a quem é sempre devida a informação oportuna, fidedigna e transparente, mas de reiteração das responsabilidades da SASC perante ao município de Guarulhos, potencializando os canais de gestão e controle social, voltados para o bem público.

Fica o convite para você, leitor, mergulhar neste universo, e conhecer a fundo o universo da Assistência Social na cidade de Guarulhos.

## A Cidade de Guarulhos

*Os ajustes fiscais dos anos 80 e 90 têm sido responsabilizados pelo aumento da pobreza e da desigualdade social na América Latina, assim como pelo dismantelamento do Estado de Bem Estar que teria existido na região. Na verdade, este Estado de Bem Estar nunca chegou a existir com plenitude: a capacidade dos governos de continuar a atender às demandas havia atingido seus limites, e as evidências sobre o aumento da pobreza desde então são controversas. (...) Surgem, no entanto, novos desafios: a precariedade crescente do trabalho, a deterioração dos grandes centros urbanos, a criminalidade, a violência urbana, a desorganização das famílias, o envelhecimento da população, a má qualidade das escolas, o desemprego estrutural, o ressurgimento de epidemias como a tuberculose, que se imaginava em extinção, a AIDS, a insolvência financeira dos sistemas de proteção social, e, de forma cada vez mais clara, a deterioração ambiental, com a perspectiva de afetar drasticamente as condições de vida das populações e abrir caminho para catástrofes ambientais e climáticas de grandes proporções. Esta agenda, de grande complexidade, requer um Estado muito mais bem preparado do que o que tem existido até agora, e que está sendo ainda mais debilitado pelas ideologias anti-estatistas que passaram a ganhar força depois do período de ajuste.*

**Simon Schwartzman**

A condição de pobreza e desigualdade na América Latina firmou-se, na última década, como um dos mais graves problemas mundiais, apresentando intercorrências múltiplas e complexas em termos de causas e conseqüências.

Tem-se, assim, para todos os países dessa Região, configurada uma problemática típica de efetividade, cuja reversão exige, em primeiro lugar, que se adote, na formulação e implantação de políticas públicas, critérios de

territorialização que as aproxime dos grupos mais pobres, priorizando aqueles mais afetados pelos diferentes mecanismos de exclusão social ligados, por exemplo, à raça, gênero, idade ou região geográfica, com inversão necessária de investimento dos recursos públicos na direção da socialização da riqueza socialmente produzida.

Trata-se de desafio cujo enfrentamento admite uma única resposta: transformar as condições de vida dos

beneficiários, oferecendo-lhes as oportunidades e os recursos necessários para que superem sua situação de pobreza. Tal resposta encontra grandes e seculares obstáculos nos padrões da ação governamental - tradicionalmente ancorados em metodologias de planejamento e avaliação de políticas, programas e projetos construídos sobre eixos puramente objetivos e burocráticos, balizadas por metas auto-referentes relacionadas à itens de produção, processo e estruturas: número de casas entregues, de cestas básicas distribuídas, de escolas construídas. Mas que diferença isso fez? O que realmente mudou na vida dos beneficiários das casas entregues? Houve melhoria nos níveis de segurança alimentar das famílias beneficiárias das cestas básicas? O que está acontecendo dentro das escolas construídas em termos de processo efetivo de ensino/aprendizagem? Essas são perguntas não formuladas, na medida em que mal se projetam ou acompanham os resultados efetivos, ou seja, o que aconteceu de fato com as famílias e com as pessoas beneficiárias. O não acompanhamento desses resultados efetivos tende a perpetuar erros históricos e a acarretar terríveis consequências para a sociedade.

Cada uma dessas ponderações assume maiores proporções na medida em que as equacionamos com olhar cruza-

do sobre as grandes metrópoles - como a cidade de Guarulhos, com inúmeras demandas sociais.

### **Retrato da vulnerabilidade social**

Guarulhos, na Grande São Paulo, tem 1,2 milhão de habitantes e é a 11ª maior cidade do país (atrás apenas de dez capitais). Sendo o principal pólo industrial do setor químico-farmacêutico e o terceiro pólo têxtil, ocupa o lugar de 7ª economia brasileira. Localiza-se a nordeste da Região Metropolitana de São Paulo, sendo um dos 39 municípios que a integram, encontrando-se posicionado estrategicamente no principal eixo de desenvolvimento do País, São Paulo / Rio de Janeiro, apenas a 17 km da capital.

Apesar de uma proeminência econômica, em 2001 ocupava a 191ª posição no Estado de acordo com o ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), com um índice de 0,797. E é a quarta cidade em maior número de favelas, nas quais vivem 25% da população.

Segundo o IBGE, de acordo com o "Mapa da Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros", realizado em

2003, a incidência de pobreza de Guarulhos era de 43,21%, um percentual alto se comparado, por exemplo, à capital São Paulo, com um índice de 28,09%.

É certo que o crescimento urbano sem precedentes traz riscos permanentes de concentração de pobreza, na qual se combinam privações de renda, de trabalho, de saúde, de habitação, de educação, de transporte etc. A superação destes desafios exige a articulação de recursos e geração de sinergias, com vistas à eficácia e à obtenção de resultados para a diminuição da pobreza e da vulnerabilidade. Para enfrentar estes problemas, a política pública de assistência social deve olhar de perto os grupos populacionais multifacetados, reconhecendo suas necessidades, entendendo suas demandas e problemas.

Neste sentido, o apoio de dados e informações capazes de traduzir as reais condições de famílias e indivíduos é fundamental para o sucesso do processo. Para isso, foi realizado o Diagnóstico Social, que identificou quatro territórios de garantia precária dos direitos sociais e seis territórios com baixa garantia.

Isso equivale a uma população 472,9 mil pessoas e a 127,4 mil domicílios – em ambos os casos equivalentes a cerca de 36% do total da cidade. A identi-

ficação dos territórios de maior prioridade está no mapa social reproduzido no Anexo Mapas.

A íntegra do Diagnóstico Social, que acompanha este Plano Municipal em CD, traz informações detalhadas a respeito da situação social da população residente no município. Ele apresenta dados sobre cada área e cada indicador utilizado.

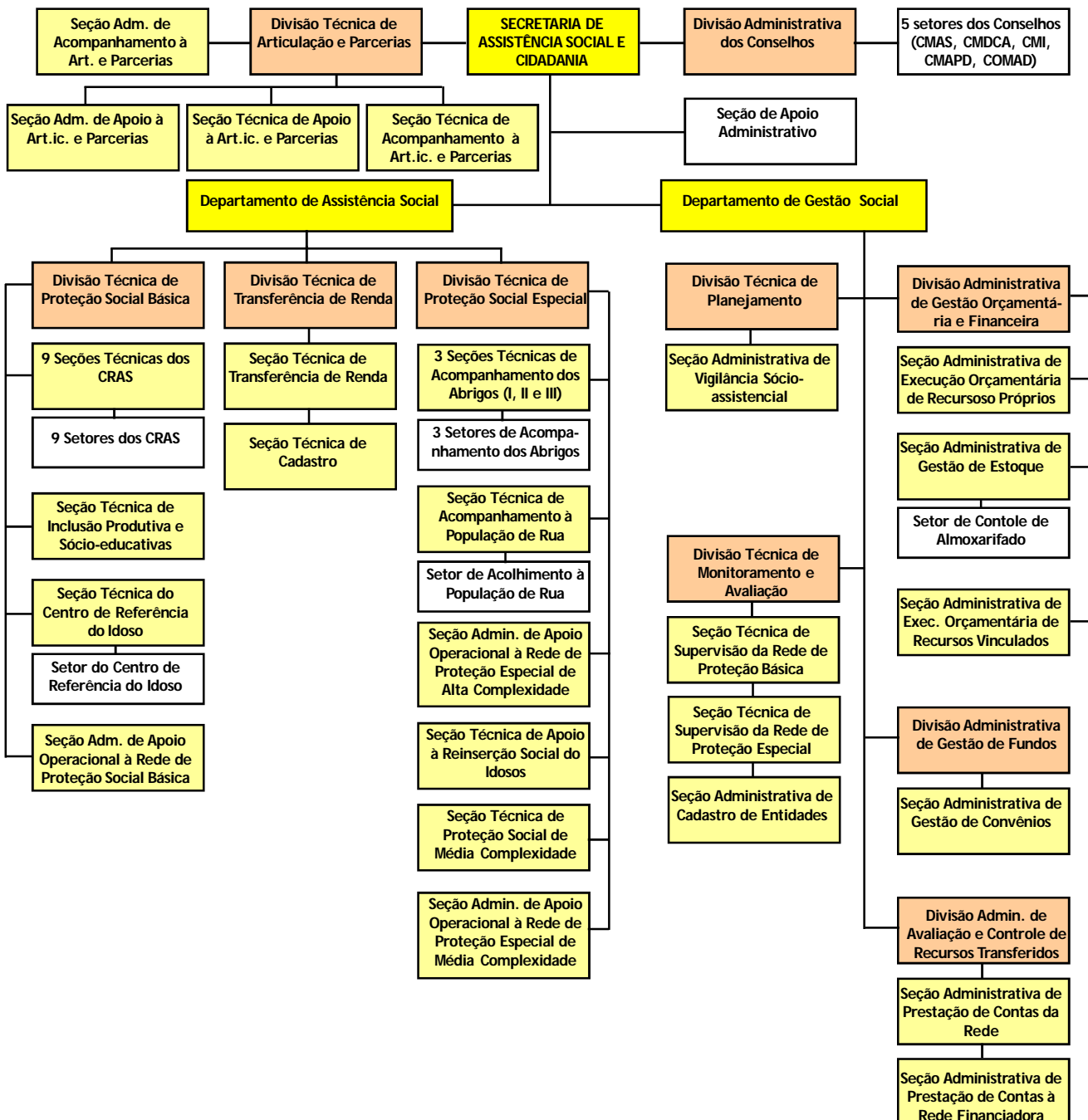
Na página de cada uma das áreas analisadas no Diagnóstico Social encontram-se todos os indicadores e seus valores para aquele território, comparando-o com os demais territórios do município. Isso gera uma escala de cinco faixas – precária, baixa, média, boa, alta – que correspondem ao grau de garantia dos direitos sociais.

### **A rede sócio-assistencial**

A rede sócio-assistencial do município de Guarulhos é composta por um conjunto integrado de serviços, executados diretamente pela SASC ou em parceria com entidades conveniadas que compõem de maneira integrada e articulada a rede de serviços de assistência social em Guarulhos, contando ainda com 9 CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, 1 Centro de Referência ao Idoso, 1 Albergue Municipal de Atendimento a População em Situação de Rua Adulta, 1 Casa da

Juventude, 3 Casas Abrigo Municipais (para acolhimento institucional de crianças e adolescentes) e 1 CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social. No total, o município conta com 164 unidades de serviço, disponíveis para prestar o atendimento à população.

O presente PLASgru propõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. As atividades e ações exercidas pela SASC estão distribuídas nas tabelas e organograma apresentados a seguir.



## Tipo de Proteção: Proteção Social Básica

15

Equipamento de referência	Programa	Unidades de execução direta	Atendidos em execução direta	Unidades de execução indireta	Atendidos em execução indireta
CRAS	Proteção e atenção integral à família	9 CRAS	9 mil / ano	14 FMAS	1,8 mil / ano
	Transferência de renda	9 CRAS	7.170	0	0
	Segurança alimentar	9 CRAS	900	0	0
	Apoio Integral à família para garantia de direitos (orientação/ mediação familiar)	0	0	1 FMAS	120 / mês
	Inclusão Produtiva - Workshop/Oficina/ Curso	9 CRAS 1 Casa da Juventude	5.444 / ano	11 FMAS	750 / mês
	Atendimento sócio-educativo em meio aberto para crianças e adolescentes	0	0	23 FUMCAD	2.287 / mês
Casa da Juventude	Pró-adolescente jovem	7 CRAS 1 Casa da Juventude	450 / mês	0	0
	Oportunidade ao jovem	1 CRAS 1 Casa da Juventude	100 / mês	0	0
CRI	Atendimento em meio aberto para idosos: Oficinas de Convivência e Sócio-educativa Atividades esportivas e de artes Palestras, campanhas sócio-educativas	01 CRI	350 / mês	04 FMAS	170 / mês

# Tipo de Proteção: Proteção Social Especial de Média Complexidade

16

Equipamento de referência	Programa	Unidades de execução direta	Atendidos em execução direta	Unidades de execução indireta	Atendidos em execução indireta
CREAS	Atendimento psicossocial às crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica e exploração sexual	1 CREAS	200 / mês	0	0
	Atendimento psicossocial aos idosos vítimas de violência doméstica	1 CREAS	180 / mês	0	0
	Eradicação do trabalho infantil	1 CREAS	130 / mês	3 FMAS	136 / mês
	Atendimento sócio-educativo em meio aberto para crianças e adolescentes em situação de rua	0	0	1 FUMCAD	320 / mês
	Abordagem de rua com adultos em situação de rua	0	0	1 FMAS	66 / mês
	Estimulação psicossocial, habilitação e reabilitação da Pessoa com Deficiência	0	0	2 FUMCAD 2 FMAS	380 / mês
	Medida sócio-educativa de liberdade assistida - LA	0	0	1 FUMCAD	200 / mês
	Medida sócio-educativa de prestação de serviços à comunidade - PSC	0	0	1 FUMCAD	100 / mês



# Tipo de Proteção: Proteção Social Especial de Alta Complexidade

17

Equipamento de referência	Programa	Unidades de execução direta	Atendidos em execução direta	Unidades de execução indireta	Atendidos em execução indireta
Abrigos	Atendimento integral institucional para crianças e adolescentes	3 Abrigos 1 Casa de Passagem	80 / dia	1 FUMCAD	25 / dia
Albergue	Atendimento de pernoite para população adulta em situação de rua	1 Albergue	60 / dia	0	0
Divisão de Proteção Social Especial	República para adultos em situação de rua	0	0	1 FMAS	6 / dia
	Família acolhedora	1 Divisão de Proteção Especial	1 caso	0	0
	Atendimento institucional integral para idosos (ambos o sexos)	0	0	3 FMAS	204 / dia
	Atendimento institucional integral para idosos (feminino)	0	0	1 FMAS	30 / dia

## Principais desafios para a implantação do SUAS no município

A Assistência Social vem transitando no campo dos direitos, universalização dos acessos e da responsabilidade estatal desde a consolidação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em dezembro de 1993. Somado a isso, a recente implementação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, que traz como desafio a consolidação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS, regulamentado pela Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS2005, busca por meio de uma construção coletiva, a garantia da normatização, organicidade e unificação da política na perspectiva da proteção social, a partir das necessidades sócio-assistenciais da população.

O SUAS - Sistema Único de Assistência Social deve regular em todo território nacional a Política de Assistência Social. Foi oficializado pelo decreto presidencial nº 5.074, 11 de maio de 2004. *"O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e*

*participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira". (NOB/SUAS, 2005). Portanto, para a administração pública da assistência social no município de Guarulhos, implantar o SUAS na cidade, como sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, afiançador de seguridades sociais não contributivas, é o principal desafio desta gestão.*

A implantação do SUAS no município exige a tomada de ações estratégicas capazes de concretizar os preceitos estabelecidos nas normas reguladoras federais, em todo o território nacional. Fruto de um processo de consolidação dos direitos dos cidadãos e cidadãs e dos deveres do Estado, o SUAS, por meio de sua Norma Operacional Básica - NOB/SUAS/2005, definiu os níveis de complexidade, estabelecidos em **proteção social** básica e proteção social especial de média e alta complexidade; a referência no território, considerando as especificidades de cada região ou município; e a família como centro das ações. Estas são as premissas básicas para a sua implantação.

Além dessas premissas, a NOB/SUAS/2005 estabelece a gestão em modo sistêmico entre os entes federativos, na medida em que disciplina e regula:

a) **caráter do SUAS:** estabelece as características do sistema público não-contributivo, descentralizado e que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.

b) **funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira:** de acordo com a PNAS/2004, são funções da Assistência Social a proteção social, hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a vigilância sócio-assistencial; e a defesa sócio-institucional, traduzida pela defesa dos direitos sócio-assistenciais.

c) **níveis de gestão do SUAS:** a gestão da Assistência Social é estabelecida, de acordo com a PNAS/2004, em níveis diferenciados (inicial, básica e plena) e, entre eles, o respeito à diferenciação do porte dos municípios brasileiros, das condições de vida de sua população rural e urbana e da densidade das forças sociais que os compõem.

d) **instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS:** as instâncias de **Articulação** são espaços de participação aberta, com função propositiva no nível federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, podendo ser instituídos regionalmente. São constituídos por organizações governamentais e

não-governamentais, com a finalidade de articular, entre outros: conselhos; união de conselhos; fóruns estaduais, regionais ou municipais e associações comunitárias.

As instâncias de **Pactuação** são as responsáveis pelas negociações e definições, estabelecidas com a participação de todas as esferas de governo envolvidas, para a operacionalização da política (Comissões Intergestores: Bipartite e Tripartite). Essas instâncias são organizadas em âmbito federal (tripartite, com União, Estados e municípios) e estadual (bipartite, com Estado e municípios), com a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política pública de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo, desde que não firam as atribuições específicas dos conselhos, estabelecidas nas respectivas leis de criação e regimentos internos.

As instâncias de **Deliberação** consolidam o princípio de democratização presente na Constituição Federal e na LOAS/93, com a criação e o fortalecimento dos espaços de gestão colegiada entre o poder público e a sociedade civil nas três esferas de governo (Conselhos e Conferências). Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias estabelecidas na

referida Lei e instituídas por legislação específica.

e) **financiamento:** os Fundos de Assistência Social têm, na formulação da NOB/SUAS/2005, reforçado seu papel de instância de financiamento dessa política pública nas três esferas de governo. A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados. Ficam estabelecidos também: a descentralização político-administrativa no financiamento, as condições gerais para transferência de recursos federais, os mecanismos de transferência e os critérios de partilha e transferência de recursos.

f) **regras de transição:** a NOB/SUAS/2005 ainda estabelece as regras, o fluxo e os requisitos para a transição no processo de habilitação de municípios, em gestão básica e plena da Política de Assistência Social.

Em síntese, a nova legislação estabelece um verdadeiro pacto federativo no atendimento das políticas sociais, especificando atribuições e competências dos três níveis de Governo. No modelo de gestão das ações sócio-assistenciais materializado pelo SUAS, estão fixados meios e condições para a realização dos objetivos e resultados esperados, assegurando o atendimento de direitos de cidadania e de inclu-

são social. Dessa forma, o SUAS organiza os elementos essenciais à execução da política, possibilitando a normatização de padrões nos serviços, da qualidade no atendimento, do monitoramento por meio de indicadores de avaliação e resultado, além de construir eixos estruturantes para orientar a relação entre Estado e sociedade civil.

Para operar este modelo é fundamental o envolvimento de todos. A direção, a organização, a discussão e o conhecimento do processo histórico de implantação da LOAS, pode contribuir e acelerar a mudança e a alteração do contexto político e social. Trabalhamos com uma estrutura pública, geralmente desconectada, desarticulada do conjunto das políticas públicas, onde a política às vezes não favorece a gestão descentralizada que é tão necessária para que a Política Pública de Assistência Social se efetive. Compreender a conjuntura social e acreditar no modelo proposto é um pressuposto importante para o sucesso da gestão pública de uma área que discute novos paradigmas sociais.

Implantar uma metodologia de gestão integrada e participativa, de fato, é uma prática que transforma e inova no que poderíamos denominar de "*protagonismo social*". A prática de um modelo de gestão participativo convo-

ca os diversos atores sociais à responsabilidade pela implantação do Sistema Único da Assistência Social, como instrumento fundamental da defesa e da garantia de direitos, consolidando uma Política Nacional de Assistência Social.

### **As três funções básicas da política de assistência social**

A NOB/SUAS/2005 estabelece três funções básicas da política de assistência social: proteção social, defesa sócio-institucional e vigilância sócio-assistencial.

#### **Proteção social**

Conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios cuja oferta é prevista no campo de seguridade social (definida na Constituição pelas áreas de saúde, previdência social e Assistência Social) para redução dos riscos sociais e prevenção do seus impactos, garantindo o desenvolvimento humano, social e os direitos de cidadania.

Observa-se a hierarquização e os níveis de complexidade definidos em:

- proteção social básica,
- proteção social especial de média complexidade
- proteção social especial de alta complexidade.

A Proteção Social Básica objetiva a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e ou fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social.

A Proteção Social Especial provê atenções a famílias e indivíduos que se encontram em situações de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, violência física e / ou psíquica, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, situação de rua e de trabalho infantil.

Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Já os de alta complexidade destinam-se às famílias e indivíduos que se encontram sem referência ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

#### **Defesa sócio-institucional**

A defesa sócio-institucional é constituída por ações de garantia aos usuários quanto ao conhecimento dos direitos e sua defesa. Os serviços dessa linha funcional devem contar com nor-

mas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios.

### **Vigilância sócio-assistencial**

A vigilância sócio-assistencial prevê ações de prospecção, processamento, análise e socialização de informações que permitam a detecção das características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar, bem como elementos que contribuam com a identificação de potencialidades dos sujeitos sociais envolvidos e a rede de serviços.

Tem como unidade focal primeira o território, devendo, entretanto, ser agregada em nível municipal na perspectiva de representar insumo decisório seguro à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, representa recurso de oxigenação e de retroalimentação ao arranjo sistêmico da Assistência Social.

### **Os 10 Direitos Sócio-assistenciais como base do PLAS**

O PLASgru 2009 - 2012 toma como base todos os preceitos federais para a implantação do SUAS e incorpora o desafio de, em acordo com as três funções básicas da assistência social,

transformar a realidade social da cidade de Guarulhos, por meio de ações estratégicas descritas no presente documento.

Além disso, a SASC se coloca o desafio de garantir o atendimento de qualidade aos cidadãos, respeitando os *10 Direitos Sócio-assistenciais* aprovados pela V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, compreendidos como Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil.

*1º. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos:* Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.

*2º. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva:* Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.

*3º. Direito de equidade social e de manifestação pública:* Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem

sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero ou limitações pessoais.

4°. *Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede sócio-assistencial*: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede sócio-assistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.

5°. *Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade*: Direito do usuário e usuária da rede sócio-assistencial à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive para usuários com deficiência e idosos.

6°. *Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social*: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à

precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.

7°. *Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas*: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infra-estrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

8°. *Direito à renda*: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada por meio de programas e projetos intersectoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.

9°. *Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva*: Direito do usuário e usuária da rede sócio-assistencial a ter garantido o co-financiamento estatal - federal, estadual, municipal e do Distrito Federal - para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede sócio-assistencial nos meios urbano e rural.



10º. *Direito ao controle social e à defesa dos direitos sócio-assistenciais*: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva, sobre as ofertas da rede sócio-assistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos sócio-assistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

Com base nestas premissas, os principais desafios colocados à gestão municipal, com vistas a traduzir e garantir, na prática, a concretização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS na cidade de Guarulhos têm como base um conjunto de três eixos principais e dez ações estratégicas, estabelecidas em consonância com a LOAS/1993, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS/2005. Tais desafios estão contidos em três eixos.

No eixo 1, da Proteção Social, a SASC estabeleceu no PLASgru, como investimento prioritário da gestão, a estruturação dos CRAS e CREAS, a começar pela revisão de seu padrão de funcionamento e organização. Outra ação estratégica, não menos importante, é o investimento na articulação e

integração das ações da Proteção Social Básica e Especial, de modo a criar sinergia e otimizar a capacidade do atendimento público ao cidadão usuário.

No eixo 2, de Defesa Sócio-institucional, os principais desafios são investir na atuação intersetorial e em rede, fortalecer o controle social com a criação de instâncias de participação, garantir a continuidade e a qualidade do plano municipal de capacitação dos servidores e ampliar os canais de comunicação com os usuários dos serviços.

No eixo 3, de Vigilância Sócio-assistencial, as ações estratégicas são destinadas a fortalecer as formas de monitoramento e avaliação, com a SASC estruturando e exercendo essa função voltada para a priorização do território como unidade de análise. Neste mesmo sentido, espera-se modernizar a rede pública, o que significa, entre outras ações, consolidar o sistema de monitoramento e avaliação da rede de serviços, rever e atualizar os sistemas e os instrumentos de gestão da informação e qualificar a rede conveniada para a prestação de informação sobre a qualidade dos serviços, capacidade de atendimento e perfil dos usuários.



## Diretrizes institucionais para o período 2009-2012

As ações estabelecidas no PLASgru inserem-se no contexto regido pelos princípios universais que viabilizam um pacto da cidade com os valores maiores da democracia e da justiça social. Assim, a SASC estabelece como compromissos:

- **Garantir** o direito às condições que definem um desenvolvimento municipal sustentável, ambientalmente equilibrado, economicamente viável e socialmente equânime, visando a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, prevalecendo sempre a inclusão social e a redução das desigualdades.

- **Assegurar** a função social da cidade como *locus* gerador de reais benefícios aos indivíduos, criando e mantendo espaços e serviços de suporte à vida urbana, condições de moradia, lazer e trabalho dignos.

- **Preservar** a qualidade de vida da população, equilibrando a distribuição de benefícios e ônus gerados com a urbanização, a distribuição de serviços

urbanos e a proteção e conservação do patrimônio ambiental e cultural.

- **Adotar** altos padrões de gestão democrática, com a participação efetiva da sociedade, de forma direta ou indireta, na formulação, execução, monitoramento e aferição de planos, programas e projetos do município.

Para dar vida a estas responsabilidades assumidas, o modelo de intervenção proposto pelo presente Plano desenvolve-se a partir de uma perspectiva sistêmica-contingencial. Sistêmica porque é composta de elementos diferenciados quanto à estrutura, processos e produtos (serviços), mantendo permanente intercâmbio entre si e com o ambiente externo - que lhe confere sentido e direção - e normativamente coordenados na direção do alcance de idêntico objetivo final, entendendo-se a SASC na posição de normatizadora desse arranjo. Contingencial porque é um modelo altamente flexível e aderente à demanda da população - assim, esses requisitos direcionam a ação, que se constrói e se reconstrói na exata medida das necessidades.

No sentido de ordenar os esforços de concepção, implantação e gerenciamento das ações que dão corpo ao programa, ficam estabelecidas três macro diretrizes institucionais para o quadriênio 2009 - 2012, de acordo com as funções da Assistência Social.

**I. Proteção social** - assegurar ações estratégicas que garantam:

A. Segurança social de sobrevivência às pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências, em situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos, por meio da oferta de benefícios materiais em caráter provisório de maneira intersetorial a definir pela gestão.

B. Segurança social de desenvolvimento e de autonomia, por meio de programas, projetos e serviços que assegurem oportunidades diversas de desenvolvimento de capacidades e habilidades pessoais e coletivas que objetivam estimular o acesso aos recursos e possibilidades de inserção presentes na sociedade.

C. Segurança social de renda, por meio da execução de benefícios temporários ou continuados aos indivíduos que apresentem vulnerabilidades decorrentes de incapacidade para vida independente e/ou idosos, conforme regulamentação do benefício de prestação continuada, ou identificados por estudo de caso, conforme oferta de programas de transferência de renda, àqueles indivíduos ou famílias com ausência de renda, renda precária ou nulo acesso aos serviços públicos.

D. Segurança de convívio ou vivência familiar, por meio de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências sócio-educativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos sócio-educativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, intergeracionais, de acordo com suas características e necessidades.

E. Segurança de acolhida, por meio da garantia de acolhimento pela via de escuta profissional qualificada no caso de proteção social básica, e por meio de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede, destinadas a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas por meio de acesso às ações sócio-educativas.

**II. Defesa sócio-institucional** - Assegurar ações estratégicas que garantam aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos sócio-assistenciais e sua defesa. São direitos sócio-assistenciais a serem assegurados na operação do SUAS:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade.
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária.

**III. Vigilância sócio-assistencial** - Assegurar ações estratégicas que garantam:

A. Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de:

- vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos).
- pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono.
- crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças.

- vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal.
  - vítimas de exclusão social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência.
- B. Vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social, visando a garantia dos direitos dos usuários.

### Eixos estruturantes

Além das diretrizes institucionais, há também eixos estruturantes do PLASgru 2009 -2012 que delimitam princípios e premissas para o escopo de atuação da SASC. Os eixos estruturantes asseguram que os serviços de proteção social básica e especial sejam executados em conformidade com os princípios expressos pela Política Nacional de Assistência Social, regulamentada pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS-2005. São eles:

A. CENTRALIDADE NA FAMÍLIA - Reconhecimento explícito sobre a importância e a responsabilidade da família na vida social, tendo claro que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário garantir condições de sustentabilidade. De um ponto de vista mais concreto, significa incorporar, nas ações estratégicas, esforços para fortalecer/recupe-

rar/formar vínculos familiares, ainda que não tendo como origem relações de parentesco consanguíneo.

**B. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA** - Respeitando a diretriz federal, pressupõe a atribuição do maior grau de empoderamento decisório e executivo possível para as instâncias da administração pública descentralizadas sob comando único, na perspectiva de agilizar processos e obter resultados mais efetivos. Em se considerando o atual modelo de gestão do arranjo sistêmico da SASC, esse papel deverá ser desempenhado pelos CRAS e outras unidades descentralizadas, sob supervisão direta e apoio das equipes de referência que compõem o quadro da gestão municipal.

**C. TERRITORIALIZAÇÃO** - Esse eixo estruturante transversal é variável dependente do eixo anterior: a descentralização político-administrativa permitirá competentes diagnósticos territoriais, os quais, frequentemente atualizados, serão capazes de fornecer um conhecimento profundo das conjunturas específicas de aplicação das ações estratégicas, direcionando-as com eficiência e eficácia.

**D. FOCO NA EFETIVIDADE** - Projeção e avaliação de resultados amparadas

em indicadores de efetividade, ou seja, de impactos transformadores no que se refere às condições de existência dos beneficiários. É fundamental, portanto, que os sistemas de monitoramento e avaliação das ações sejam aprimorados e fortalecidos, tanto no âmbito da SASC quanto nos processos operativos das instâncias e serviços descentralizados.

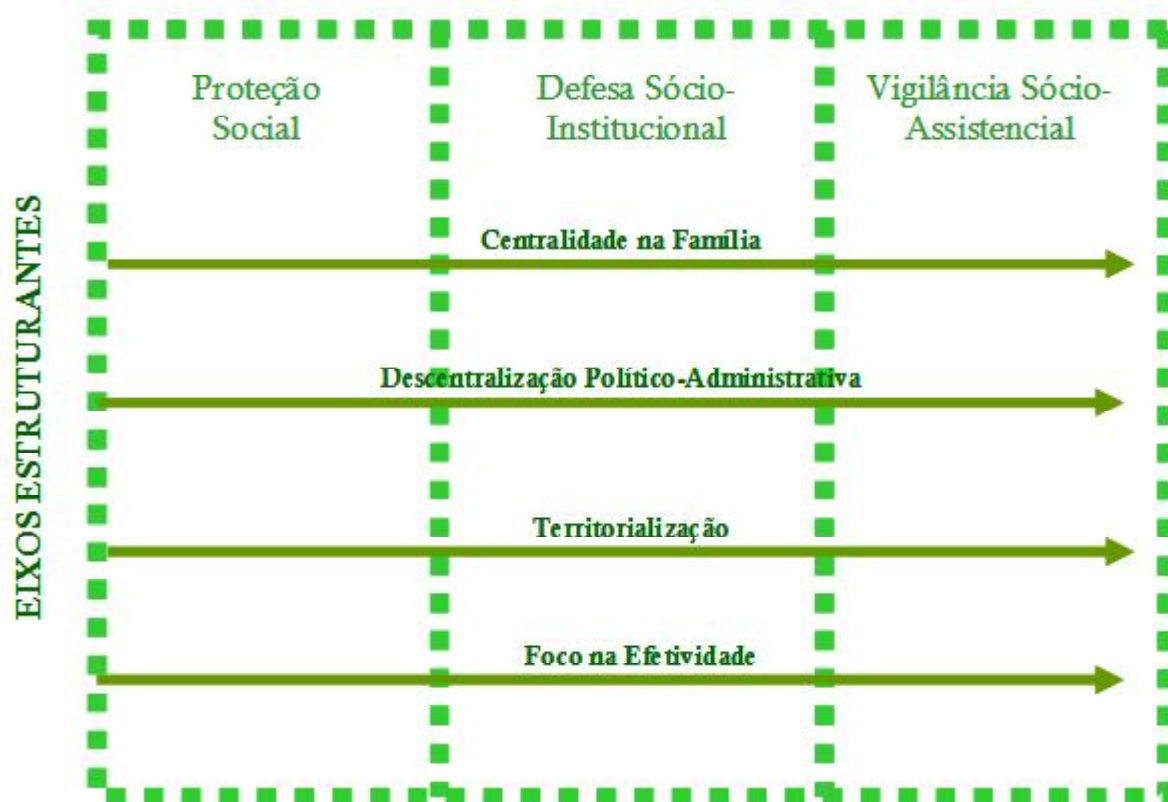
A efetividade dos programas, ações e projetos são metas que a gestão estabelece como forma de contribuir nas mudanças de rota quanto às metodologias, fluxos, formas de trabalho e encaminhamentos e assim mensurar a qualidade dos serviços a partir dos resultados concretos das políticas executadas pela Assistência Social.

Efetividade é entendida aqui como expressão da transformação significativa dos indivíduos em sujeitos, no estabelecimento de novos paradigmas para a retomada da capacidade produtiva, no acesso aos demais direitos pela rede de serviços e benefícios públicos, no maior envolvimento no processo de convivência familiar e comunitária, entre outros.

Do ponto de vista individual e subjetivo, a efetividade se dá também no âmbito da formação para cidadania, na capacidade e possibilidade do processamento de informações e de reflexão crítica.

**QUADRO SÍNTESE  
DIRETRIZES E EIXOS NORTEADORES DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO  
PLASGRU 2009- 2012**

**DIRETRIZES INSTITUCIONAIS**



## Ações estratégicas para o período 2009-2012

As ações estratégicas previstas para o quadriênio 2009 - 2012 visam garantir a implementação dos princípios e das diretrizes institucionais, bem como dos eixos estruturantes, pensados de maneira pragmática e em acordo com o contexto da Assistência Social em Guarulhos.

Com efeito, a exigência presente no cenário nacional para a implantação do SUAS em todos os municípios, mais do que uma obrigação legal, impulsiona o reordenamento institucional, técnico e operativo da SASC, resultando em ações concretas na melhoria do atendimento dos que necessitam de proteção social.

Foram estruturadas 10 ações estratégicas que expressam os principais desafios colocados à gestão municipal, com vistas a traduzir e garantir, na prática, a concretização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Cada uma dessas ações se desdobra em subatividades que deverão ser implantadas nos próximos quatro anos. Este cor-

po articulado de ações tem caráter prioritário para a ação municipal.

Pensando sistemicamente, as ações aqui desenhadas estão pautadas na continuidade de todos os programas e serviços já existentes, sendo imperativa a potencialização e o fortalecimento da rede sócio-assistencial. A busca de sinergia e complementaridade entre as ações de proteção social básica e de proteção social especial, e a estruturação articulada do CRAS e do CREAS são outros pilares de atuação.

A instituição de ações de caráter intersetorial, de maneira a promover práticas integradas com outras políticas sociais, garantindo o atendimento integral ao usuário é também prioridade. O fortalecimento da participação popular e a ampliação dos canais de controle social são ações previstas e de extrema importância para essa gestão, assim como a modernização dos sistemas de monitoramento e avaliação dos serviços.

Apenas afirmar a Assistência Social como direito não basta para sua efetivação, e de nada adianta ter um Plano Municipal de Assistência Social se o mesmo não for pensado de maneira sistêmica e contextualizada. Há que se rever também valores, conceitos e a forma de fazer, questões fundamentais neste processo de implantação de um sistema único de atuação e de um pla-

no que deve ser posto em prática e sair do papel.

A lógica da implantação do SUAS em Guarulhos objetiva, sobretudo, evitar a superposição e o paralelismo das ações, a dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros e a ineficiência do atendimento à população. Investe-se na realização concreta e na efetividade do PLASgru, tanto para a ação dos profissionais, como no que diz respeito ao atendimento aos usuários da assistência cotidianamente.

São apresentadas a seguir as ações estratégicas e seus desdobramentos, organizadas dentro das diretrizes institucionais.

### **Diretriz institucional: Proteção Social**

#### **Ação Estratégica 1: Investir na articulação e integração das ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial**

Conceitualmente, a SASC está transitando para uma situação onde deve predominar uma proteção efetiva de prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais, normatizada e coordenada pelo poder público. Nesta, considera-se a integração e o fortalecimento dos vínculos familiares e territoriais; o acesso aos bens e serviços essenciais e a necessidade de criação de oportunidades

de emancipação sócio-econômica. Neste sentido, torna-se imprescindível um alto grau de coordenação e integração de ações ofertadas pela Assistência Social, em seus diferentes campos de atuação. Só assim será possível garantir o direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para a completude de atenção aos indivíduos e às famílias.

Como definido na própria NOB, ao falar da Proteção Básica (campo no qual o princípio da proteção pró-ativa se efetiva): “A proteção básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Sendo assim, o princípio orientador da proteção básica efetiva é prevenir as situações de risco, de modo a garantir que os direitos sociais sejam respeitados, minimizando consequentemente o número de situações que possam se tornar objeto da proteção especial.

No âmbito da proteção social básica, a principal linha de ação é o Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, em consonância com a proposta da família como núcleo central da intervenção da assistência social. As ações do PAIF são socioeducativas de acompanhamento familiar, com o ob-



jetivo de fortalecer os vínculos familiares e a articulação da rede de proteção social, buscando a autonomia e emancipação social das famílias e seus membros.

A proteção especial, por sua vez, está voltada para indivíduos e grupos sociais que, em virtude da ação continuada de mecanismos de exclusão social, ou derivados da própria natureza dos problemas que vivenciam, ficam, temporária ou definitivamente, fora do raio de ação da proteção básica.

É importante frisar que o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) estabelece a classificação para atenção de complexidade básica, média e alta tendo em vista a situação demandada do cidadão usuário. Isto significa dizer que não é o sistema que determina a condição do usuário, mas sim a situação do usuário condiciona o sistema.

Se a família está em atendimento nos serviços de proteção social básica, é porque naquele momento necessita de um atendimento preventivo para evitar o rompimento de vínculos. Se acaso a situação da família for de maior complexidade, o serviço ofertado pela Assistência Social deve ter condições imediatas de tomar todas as providências e decisões necessárias para garantir o atendimento tanto no âmbito da própria rede da Assistência Social, como na ativação de encaminhamen-

tos para outros serviços não assistenciais.

Portanto, essa dinâmica de atendimento tem como condição finalística a oferta de um atendimento integral a quem necessitar, que garanta as seguranças de sobrevivência ou de rendimento, de autonomia, de convívio ou vivência familiar e de acolhida. Por essas razões, torna-se primordial o investir na articulação e integração das ações da proteção social básica e proteção social especial. Essa ação se concretizará por meio de duas sub-atividades, descritas a seguir.

### **1.1 Estabelecer os fluxos de atendimento e oferta de serviços da rede de proteção social básica e proteção social especial**

Para que a ação de complementaridade entre a proteção social básica e proteção social especial seja efetivada, torna-se necessário implantar mecanismos de organização da gestão da oferta de serviços da rede sócio-assistencial. Neste sentido, deve ser colocado em curso um reordenamento dos fluxos de atendimento e oferta de serviços, que favoreça a coordenação, articulação e integração de ações de proteção social.

Até pouco tempo, o foco de uma organização era o seu produto ou serviço e todos os processos de trabalho voltavam-se para este fim, não importando



se as necessidades do público seriam ou não atendidas de forma global. Nas estruturas organizacionais convencionais, observa-se que o foco de seus fluxos baseia-se em funções, exagerando-se na divisão de tarefas, otimizando o funcionamento das áreas funcionais e, em geral, transformando-se em setores hiper-especializados.

Ao contrário, para o estabelecimento de fluxos de atendimento e oferta de serviços, espera-se estruturar claramente um modelo de gestão baseado em processos (não em funções), no qual o cidadão usuário está no centro das ações e o objetivo final passa a ser a oferta de melhores serviços, de forma mais rápida e efetiva.

A organização orientada por processos pressupõe que as pessoas trabalhem de forma diferente. Em lugar do trabalho individual e voltado por tarefas, valoriza-se o trabalho em equipe, a cooperação, a responsabilidade individual e a vontade de fazer melhor. É necessário, então, aprender a pensar novas formas de estruturar as organizações. Os gestores precisam aprender a compreender o objeto de sua ação, assumir suas responsabilidades, trabalhar em equipe e de maneira articulada com outros atores.

A mudança da estrutura funcional da organização para uma estrutura orientada por processos implica definir a

responsabilidade pelo andamento do processo, minimizar as transferências, maximizar o agrupamento de atividades e diminuir o gasto de energia.

A organização dos fluxos de atendimento e oferta de serviços de proteção social básica e especial sob essa ótica permitirá ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços, a integração dos esforços e garantirá um atendimento sistêmico e integrado para o público-alvo da assistência, de acordo com as suas necessidades.

### **1.2 Fomentar ações de complementaridade entre os serviços da rede conveniada, visando o atendimento integral do cidadão usuário**

Para garantir a real integração das ações de proteção social básica e especial, será necessário não só estabelecer os fluxos de atendimento e oferta de serviços, como também executar um mapeamento das ações empreendidas pela rede conveniada, de modo a:

- 1) identificar sobreposição de ações entre os diversos serviços, levando em consideração sua lógica territorial

- 2) identificar e mapear potencialidades de complementação de serviços, em prol do atendimento ao cidadão usuário

- 3) identificar, conceber e implantar formas sistêmicas de atuação conjun-

ta entre os serviços da rede conveniada, que possam garantir o atendimento integral ao cidadão usuário.

Observa-se, portanto, que a complementação das ações da rede de serviços sócio-assistenciais, sob articulação dos CRAS e do CREAS, só poderá ser garantida com planejamento preciso. A configuração de um sistema unificado de ações de atendimento à população em situação de vulnerabilidade social exigirá da SASC o investimento na construção de um modelo de gestão da rede sócio-assistencial que formule a definição estratégica de papéis, objetivos e responsabilidades, atribuições e principais interfaces dos serviços que compõem a rede conveniada. Além disso, será necessário conhecer e analisar seus processos, os sistemas de informação que dão suporte às ações e analisar a cultura organizacional dos atores envolvidos, de modo a possibilitar a criação de novos códigos normativos e posturais que garantam a implementação de uma nova lógica integrada de atendimento. Pressupõe-se também a estruturação de um período importante de implantação das ações planejadas, que deve ser devidamente monitorado.

O planejamento de ações conjuntas e ampliação de uma oferta de serviços integrada, com atenção para os dife-

rentes membros da família em seus diferentes segmentos e situações, tem como objetivo maior garantir o desenvolvimento social, humano e econômico do usuário, por meio da transformação do beneficiário em cidadão ativo, responsável e independente de programas assistenciais, que seja capaz de escrever a sua própria história de vida.

### **Ação Estratégica 2: Projetar a construção de normas de atendimento para o CRAS e o CREAS**

A criação do SUAS trouxe à Assistência Social uma nova perspectiva, afastando-a progressivamente da concepção de assistencialismo e atendimento à miserabilidade, transformando-a em uma política pública de garantia de direitos e seguridade social não contributiva. Junto com esta perspectiva, o SUAS instituiu um modelo lógico de prestação de serviços ao usuário, com oferta de ações de proteção social básica e especial, desenvolvidas prioritariamente por dois serviços básicos: CRAS - Centro de Referência de Assistência Social e CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Estes serviços devem atuar de maneira articulada e complementar, não só entre eles, mas com os demais serviços da rede sócio-assistencial. A SASC vem trabalhando no sentido de concre-

tizar esse modelo de atuação, adotando como investimento prioritário da gestão a estruturação do CRAS e CREAS, a começar pela revisão de seu padrão de funcionamento e organização.

Os CRAS são unidades básicas estatais de atendimento direto ao beneficiário, responsáveis também pela articulação com a rede sócio-assistencial, com a qual atua conjuntamente no atendimento de demandas e para a qual deve realizar ações de fortalecimento institucional. Além disso, estas unidades se articulam com os demais ativos sociais do território de atuação, com a perspectiva preferencial de ampliar as relações de colaboração e de parceria.

Os CRAS prestam atendimento sócio-familiar, com acolhimento para identificação de necessidades sociais, individuais e familiares, visando fornecer orientação e encaminhamento para a rede social governamental e não-governamental, bem como para serviços e equipamentos de outras políticas intersetoriais (geração de renda e trabalho, educação, saúde, cultura, esportes e lazer). Tem a função também de identificar famílias que possam ser incluídas em programas de transferência de renda ou ter acesso à benefícios eventuais e encaminhamentos para acesso ao Benefício de Prestação Continuada-BPC. Aos CRAS cabe também o

monitoramento da inserção das famílias e indivíduos na rede de proteção local e demais políticas setoriais.

Entretanto, em que pesem a busca de excelência técnica e o rigor funcional do CRAS, há ações de foco específico e requisitos operativos da proteção especial que não cabem a esta instância. A Política Nacional de Assistência Social, em seu item 2.5.2, define como serviços de proteção especial de média complexidade “aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”, exemplificando-os, ainda no mesmo item, por meio de “serviço de orientação e apoio sóciofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida - LC)”.

Partindo-se dessa compreensão, foi legalmente concebida a figura estrutural dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, “unidade pública que se constitui como pólo de referência, coordenador e articulador da proteção social especial de média complexidade”, nos termos da NOB-RH/SUAS, item IV, destinada ao

atendimento de situações de violação de direitos, sem rompimento de vínculos, que caracterizam as ações de Proteção Social Especial de média complexidade.

Sob a ótica dos legítimos interesses da sociedade, não basta que estes serviços estejam devidamente implantados e em funcionamento: é preciso garantir a qualidade das ações desenvolvidas no âmbito da proteção social básica e especial. É forçoso reconhecer que a atuação garantidora de direitos ainda não chegou integralmente à execução das políticas dentro do CRAS e CREAS.

Em resumo, no caso do CRAS, a ação é preventiva ou de baixa complexidade; do CREAS, a ação ocorre nas situações de risco já instalado ou de efetiva violação de direitos. Nos dois casos, com o parâmetro básico de promover a autonomia das famílias e comunidades, para que os direitos não sejam protegidos apenas na forma da dependência. Frente a esta macro-estrutura e seu respectivo arcabouço legal, é preciso, na prática, investir na adequação real destes serviços às diretrizes do SUAS, projetando a construção de normas de atendimento para o CRAS e o CREAS.

Nessa perspectiva, é decisão estratégica da atual gestão estruturar e padronizar normativamente e técnica-

mente a oferta dos serviços dos CRAS e CREAS, estabelecendo detalhadamente suas funções, seu modelo de gestão e organização, e suas atividades finalísticas, de modo a tornar a existência real desses serviços mais produtiva e com melhor qualidade, sem esquecer a exigência da abrangência territorialmente descentralizada, que atenda prioritariamente os bolsões de maior vulnerabilidade social. Esta ação se desdobra em dois itens.

### **2.1 Implantar normas para a padronização e qualificação dos serviços, de modo a garantir a criação de planos efetivos de atenção aos indivíduos e ou às famílias**

Para garantir a qualidade do atendimento à população se faz necessário, primeiramente, conhecer as demandas e as necessidades do público da assistência social. Definir a implantação de um serviço é algo que se realiza por meio de estudos sobre os indicadores de vulnerabilidade e de risco social, combinados com o diagnóstico da demanda por atendimento de cada região. Assim, é possível identificar as necessidades e as áreas onde o atendimento é mais urgente.

Porém, para se constituir um Sistema Único de Assistência Social, é imprescindível que, em meio a diversidade de serviços ofertados, existam normas básicas que regulamentem as ca-

racterísticas do atendimento a ser ofertado pela rede sócio-assistencial, seja no âmbito da oferta direta e estatal, quanto por meio dos convênios estabelecidos com as entidades sociais.

É necessário levar em conta que o desenvolvimento do SUAS ainda passa, no momento, pelo reordenamento dos serviços ofertados pela SASC, bem como por uma definição mais clara sobre os papéis que cabem aos equipamentos da execução direta (CRAS e CREAS), ambos de caráter público e estatal. E considerando ainda que parte dos serviços é realizada por meio de projetos executados pelas instituições privadas de assistência social, surge como prioridade estabelecer as bases deste processo de transição, garantindo no mínimo a existência de parâmetros:

- de padronização na forma de atendimento
  - para instrumentais de trabalhos
  - para o fluxo de informações e encaminhamentos
  - de incorporação dos serviços de instituições privadas de assistência social na lógica do SUAS
  - de monitoramento e avaliação conjunta
    - de territorialização do processo de vigilância social
    - de cobertura dos serviços

Por essa razão, a SASC investirá no estabelecimento de normas legais e padrões técnicos para a qualificação dos serviços, de modo a garantir a criação de atividades em sinergia que garantam a existência e execução efetiva de planos de atenção aos indivíduos e às famílias, atuando no sentido de superar as situações de vulnerabilidade, com foco na promoção da autonomia dos usuários.

Neste sentido, é de extrema importância a estruturação de:

- normas e processos para estabelecer a transição de modelos, para a lógica integrada do SUAS, celebrando pactos e acordos de reordenamento tanto pelos equipamentos da SASC quanto na celebração de convênio com entidades sociais
  - critérios de elegibilidade das entidades sociais, que sinalizem a habilitação técnica, administrativa e jurídica para prestar o serviço a que se propõem, referenciados nos territórios pelos CRAS e CREAS
  - padrões técnicos de prestação dos serviços, que estabeleçam: a) os tipos de oferta de serviço, por proteção social e nível de complexidade; b) as características do serviço prestado; c) os objetivos, as metas, os resultados esperados no atendimento ao usuário; d) a composição e as qualificações mínimas do quadro de pessoal; e) os recur-

os materiais mínimos envolvidos; f) os padrões avaliativos, de supervisão, monitoramento e avaliação, com seus respectivos indicadores de processo e resultado; g) os pisos salariais, por tipo de função e cargo; h) os recursos financeiros necessários, a partir da lógica dos pisos; i) os mecanismos de desembolso e prestação de contas.

Tal corpo de orientações normativas deve ser construído mediante debate com a rede sócio-assistencial conveniada, o Conselho Municipal de Assistência Social, os fóruns e outros colegiados. Os textos destes instrumentos reguladores devem ser resultado de um processo deliberativo, com a participação ampla e irrestrita da sociedade civil.

Este processo deve incorporar a premissa que quando um serviço prestado exclusivamente pelas instituições não estatais de assistência social acaba por configurar (segundo a avaliação do CMAS e da própria gestão) serviço de caráter contínuo, o mesmo deve ser incorporado ao escopo de ações da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, sendo previsto então no planejamento e na execução do período subsequente.

Tal compreensão fortalece a lógica de integração, ampliação e compromisso do Poder Público com programas exitosos e que compõem a direção do

SUAS, garantindo a coexistência de serviços públicos estatais e não-estatais.

Espera-se que este processo de construção de normas orientadoras gere o reordenamento e a qualificação de toda a rede de serviços, projetos, programas e benefícios ofertados pela Assistência Social em Guarulhos.

## **2.2 Implantar modelo de atendimento territorial para o CRAS, a fim de fomentar uma atuação pró-ativa e focalizada para os que necessitam de proteção social**

Como posto na PNAS/2004, o CRAS traduz o princípio de territorialização para a prática: deve prestar um atendimento dirigido ao público, atento para as populações localizadas nas áreas de maior vulnerabilidade social. Neste sentido, o princípio da territorialização, previsto também na NOB/SUAS/2005, está automaticamente vinculado ao princípio da proteção pró-ativa: "O princípio da proteção pró-ativa se dá principalmente no campo da proteção social básica enquanto um conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e a ocorrência de danos sociais."

Assim, é preciso que o CRAS adote um novo modelo de atuação pró-ativo, contrário ao modelo reativo, cuja base é o Plantão Social. A Assistência Social, como dito anteriormente, sempre foi

marcada pelo favor, pelo clientelismo e por ações pontuais e isoladas, inerentes ao assistencialismo. Afirmar a necessidade de ações pró-ativas, como princípio na implementação do SUAS, coloca a Assistência Social diante da preocupação preventiva e da necessidade de planejar ações anteriores ao atendimento emergencial e de caráter paliativo.

O CRAS é, portanto, um elemento vivo e participante da dinâmica social, verdadeiro motor propulsor de todo o conjunto de investimentos para a transformação social. Assim, será estabelecida uma nova proposição para o CRAS, que estimule essa postura dinâmica de articulação territorial e busca ativa, investindo nas ações de identificação e focalização das necessidades da população vulnerabilizada priorizadas para o acesso ao atendimento. Além disso, esse novo modelo de atuação deve propiciar a orientação para as entidades sociais da rede, de modo a fortalecê-las, estimulando o desenvolvimento local. O CRAS e a rede sócio-assistencial local são os executores diretos da Política de Assistência Social em um dado território e, por essa razão, devem estabelecer uma relação de parceria e atuar de forma integrada. Neste sentido, o CRAS deve não só efetuar o acompanhamento técnico da prestação dos serviços conveniados,

visando a melhoria e incremento de suas ações, assim como também fornecer o apoio e a orientação necessários para as entidades não conveniadas, fomentando a ampliação da rede local. Isso só é possível com a integração de forças sociais, políticas e econômicas do território.

### **Diretriz institucional: Defesa Sócio-institucional**

#### **Ação Estratégica 3: Ampliar e fortalecer a atuação intersetorial e em rede**

O princípio de integração das políticas sociais e econômicas, de acordo com a formulação da NOB/ SUAS, "é constitutivo da dinâmica e da gestão da assistência social, na medida em que grande parte das vulnerabilidades e dos riscos se concentra no âmbito social e econômico, o que exige ações intersetoriais e de integração territorial."

Para dar vazão aos fluxos de encaminhamentos estabelecidos de acordo com as necessidades de atendimento aos usuários, a integração com serviços e equipamentos de outras políticas sociais básicas, como educação, saúde, trabalho e habitação, é essencial. Tais políticas, mesmo não sendo as únicas no estabelecimento de relações da Assistência Social, a princípio são as



prioritárias. A articulação da rede local e dos atores sociais do conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios prestados pelas instituições públicas e privadas que atuam na região de abrangência do CRAS e do CREAS, torna-se fundamental para garantir que os cidadãos alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infra-estrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

Um dos 10 Direitos Sócio-assistenciais é justamente o *Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas*. Isto significa dizer que deve ser respeitado o direito do cidadão e cidadã à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas.

Entretanto, efetivar a articulação intersectorial na prática do atendimento ao usuário é um enorme desafio. As famílias atendidas pelos programas e projetos da assistência social estão, normalmente, com muitos aspectos de sua vida fragilizados. Pensar a política de assistência social dissociada deste quadro é irreal e com certeza não produz respostas concretas à realidade da

população alvo desta política. A proteção social impõe a necessidade de um trabalho efetivo de inclusão social no sentido de ampliar as capacidades, permitir fácil acesso a políticas públicas e viabilizar a participação na vida pública cidadã. Significa articular um trabalho intersectorial, interinstitucional e interdisciplinar que se traduza em atendimento pró-ativo sistemático, contínuo e planejado, com oferta de acolhimento e encaminhamento para a rede de proteção social da cidade, fundamentado em relações de respeito e confiança.

Para concretizar essa proposição, a SASC estabelece o compromisso de ampliar e fortalecer a atuação intersectorial e em rede, criando e adotando mecanismos reais de efetivação dessa atuação em prol da população da cidade. Esta ação tem dois desdobramentos.

### **3.1 Estabelecimento de pactos formais com a Secretaria de Saúde, reiterando as ações em andamento**

Buscando consolidar o desenvolvimento das ações integradas, a SASC se empenha em oficializar pactos intersecretariais com a Secretaria de Saúde, que formalize a parceria já existente.

Os pactos deverão ser publicados no Diário Oficial, estabelecendo as responsabilidades de ambas as pastas municipais.



pais no atendimento ao usuário. Estarão detalhados também os compromissos e as diretrizes principais desta atuação conjunta.

Hoje a ação intersetorial se expressa fundamentalmente na Proteção Social Básica pela articulação no território com os agentes do Programa de Saúde de Família, pelo acesso aos serviços básicos, pela integração da formação entre profissionais e a própria população, bem como pelo trabalho sócio-educativo com famílias no incentivo a participação cidadã por meio dos Conselhos Gestores das unidades de saúde pública municipal.

Na Proteção Social Especial os diálogos com os dirigentes nas diversas áreas da saúde vão ao encontro das demandas da Média e Alta Complexidade, buscando a garantia de acesso do público atendido aos serviços de saúde e o atendimento a crianças e adolescentes institucionalizadas.

Há uma percepção clara de que o município enfrenta a ausência de serviços e de fluxos que compreendam o atendimento na sua totalidade e dentro da especificidade de cada política pública. Neste contexto são prioridades a saúde mental e o atendimento ao público dependente de substâncias psicoativas.

Os diálogos com a Secretaria da Saúde têm caminhado na direção do es-

clarecimento dos princípios que regem o SUS (Sistema Único de Saúde) e o SUAS, reconhecendo os limites dos serviços prestados e a especificidade do que a garantia de direitos significa na assistência social e na saúde. Tal integração permite ainda a identificação da necessidade de maior capacitação e integração de equipes, bem como da ampliação dos investimentos.

As rodadas de diálogos ocorrem a princípio envolvendo o conjunto dos profissionais, nas suas diversas áreas de atuação, produzindo registros que vão compor a tipificação clara dos fluxos da Assistência Social e da Saúde, resultando em portarias ora distintas, ora conjuntas.

Também a manutenção de intenso diálogo entre os gestores tem possibilitado maior apropriação desta relação, devendo esta prática assumir um caráter contínuo na execução das políticas sociais públicas.

**3.2 Prospecção de novas parcerias para a ação conjunta, formalizadas por pactos intersetoriais, com outras secretarias municipais, prioritariamente com Educação, Defesa Civil, Coordenadoria da Mulher e Habitação**

Ao lado da Saúde, grande parte das demandas apresentadas pelo cidadãos usuários da Assistência Social na cida-

de de Guarulhos concentra-se nas áreas de educação (alfabetização, creche, etc.) e habitação. Os atendimentos geram demandas que exigem ainda a plena participação da Defesa Civil e da Coordenadoria da Mulher. Frente a isso, tais órgãos municipais são considerados prioritários na construção de protocolos de atuação intersetorial conjunta.

Como parte dessa tarefa, será indispensável desenvolver junto a eles processos de sensibilização, de conhecimento e de reconhecimento do SUAS. Ao mesmo tempo, atuar junto à Prefeitura para propor e obter implementação de linhas políticas intersecretariais voltadas ao trato da questão social.

### **3.3 Prospecção de novas parcerias para a ação conjunta, formalizadas por pactos intersetoriais e com outras esferas governamentais, nos níveis estadual e federal**

Visando a melhor integração das políticas sociais do município, o fortalecimento da construção da autonomia das famílias e a promoção do desenvolvimento local, a SASC investirá na prospecção, articulação e fortalecimento das ações intersetoriais, nos âmbitos estadual, federal e internacional, estatal e não-estatal, através da identificação e capitalização de oportunidades de parcerias com órgãos

externos de natureza governamental, não governamental ou empresarial.

Para isso, celebrará pactos, parcerias e acordos técnicos, financeiros e institucionais nos âmbitos municipal, estadual, nacional e internacional, garantindo a plena defesa de direitos e proteção social, para atendimento e serviços que, sob coordenação da gestão municipal do SUAS, possam ser executados por outros atores públicos e privados.

#### **Ação Estratégica 4: Fortalecer o Controle Social, expressão material da participação popular**

O princípio da primazia do Estado na gestão pública da Assistência Social não significa diminuir a participação da população na sua definição. Apesar da responsabilidade em assegurar o financiamento da política, bem como de realizar a sua elaboração e condução, o Estado tem por obrigação estimular a participação e o controle social.

Este princípio pressupõe que a construção da política pública, bem como de suas diretrizes e ações, deve ser realizada em parcerias com a sociedade civil, por meio da participação em Fóruns de debate e na composição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social, bem como nas Conferências de Assistência Social em todos os níveis.

O direito à participação é um direito do cidadão, que deve exigir legalmente a prestação desses serviços com qualidade e sem contrapartidas morais, religiosas, financeiras etc. Pensar a participação e o controle social requer pensar os espaços concretos de discussão, debate e decisão acerca dos rumos da assistência social em cada esfera de governo. Neste sentido, os espaços de participação popular devem ser implantados materialmente.

Por essa razão, a SASC vem propor nesta ação estratégica a criação de uma instância local, com a participação de representantes de diferentes órgãos públicos e privados, em nível descentralizado e nos territórios, de modo a expressar materialmente a participação popular na condução da política pública de Assistência Social. Esta ação tem um desdobramento.

### **4.1 Criação dos Conselhos Gestores do CRAS e do CREAS**

A expressão material da participação popular nesta gestão se dará com a criação dos Conselhos Gestores dos CRAS e do CREAS. Serão instâncias locais a serem implantadas nos territórios de atuação destes serviços. Poderão compor estes Conselhos representantes dos trabalhadores, gestores e usuários dos serviços, com o princípio da paridade como balizador da relação de construção do debate de prioridades locais,

encontrar soluções e proposições para o aprimoramento da política pública e da oferta de serviços no âmbito local.

Técnicos de outras secretarias, instituições sociais, organizações da sociedade e movimentos sociais e populares que estejam interessados em discutir os problemas regionais podem incorporar-se na discussão inter-setorial, convocados ou pactuados com o Conselho Gestor.

Na questão da participação se entende que são necessárias identificação e caracterização de todos os ativos, articulação e pactuação em torno de necessidades, potencialidades e possibilidades locais, dentro de perspectiva de priorização de investimentos, para aí se atingir uma participação plena. O objetivo não é levar o indivíduo, as famílias, as comunidades, ao vício assembleísta - participar do maior número de reuniões e encontros possível - mas sim garantir-lhes o direito legítimo de interferir em decisões cujo impacto diretamente lhes afeta, garantir-lhes o direito legítimo de participação na gestão.

De forma prática inicialmente será realizada a composição de Comissões Provisórias que irão discutir sobre o papel do Conselho Gestor, esclarecendo sobre qual a melhor forma de escolha dos conselheiros, e perspectiva de trabalho. Tal prática coloca frente a fren-

te os profissionais e a população num debate fraterno das suas compreensões e olhares, submetendo à sua própria análise decisões sobre composição, papéis, organização e direção desses conselhos.

Espera-se com essa ação:

- Ofertar e construir em conjunto com a sociedade espaços voltados à educação de sujeitos socialmente responsáveis e participativos
- Criar, implantar e ativar espaços de participação comunitária de forma a captar contribuições construídas pela sociedade para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas
- Exercer ações de informação e conscientização da sociedade com relação à gestão social, estimulando comportamentos favorecedores à transformação
- Construir canal de comunicação interna entre SASC/CRAS/CREAS e Rede sócio-assistencial local, horizontalizando o conhecimento gerado pelos conselhos, por meio de reuniões sistemáticas e periódicas

#### **Ação Estratégica 5: Executar o plano municipal de capacitação dos servidores**

Com elementos trazidos dos debates nacionais, com as orientações da SNAS/MDS e a experiência da própria

gestão, o Plano Municipal de Capacitação tem por finalidade estabelecer metas, sendo a principal a uniformização dos conceitos básicos do SUAS pela totalidade dos funcionários que compõem a Assistência Social.

Outro elemento é o caráter da formação continuada das áreas e intra-áreas, com o conhecimento sendo compreendido como conteúdo público e socializado para o conjunto. Uma vez sendo esta uma política pública, o servidor(a) precisa ter como princípio ético-político o compromisso público da socialização do seu conhecimento, inclusive para propiciar a acolhida institucional de novos servidores públicos que venham a compor a SASC.

O Plano Municipal deverá contemplar diversas atividades formativas, entre elas:

- As atividades de vivência que são efetivamente os espaços de participação e pactuação de políticas como as conferências setoriais de direitos, prioritariamente da Assistência Social
- Encontros ou formações externas que venham a acrescentar novos conteúdos
- Seminários e oficinas que propiciem a capacitação ou apreensão de novos conhecimentos
- Documentação, registro e aquisição de materiais diversos que garantam um acervo que esteja a serviço de

todos e todas, com a produção de materiais, entrega voluntária de cartilhas, apostilas etc.

- A avaliação permanente por meio de reuniões, encontros, seminários ou plenárias realizadas para este fim entre os servidores públicos da SASC, com o mesmo caráter de registro, de balanço, de novos cursos ou estudos e de aprimoramento constante do Plano Municipal de Capacitação.

### **5.1 Garantia da continuidade do plano de municipal de capacitação dos servidores públicos estatais e não estatais.**

Nestas bases, o Plano Municipal de Capacitação para o SUAS Guarulhos será formulado a partir de um processo de consulta pública interna, com elaboração de minuta que será enviada para análise dos Departamentos e Divisões da SASC, com prazo certo para devolutiva. Estabelecidas e aprovadas as propostas de alteração, será publicado em Diário Oficial do município para tornar-se oficial na sua execução. Por meio deste processo, a capacitação passa a compor o escopo das ações que devem tornar-se parte do cotidiano da gestão pública da Assistência Social.

Uma vez instituído, o Plano de Capacitação passa a compor o planejamento anual das ações desenvolvidas pela SASC com uma grade de atividades, previsão de colaboradores exter-

nos e internos que garantam o alcance e o respeito dos objetivos estabelecidos pela gestão - ou seja, a premissa é contratar o produto e não a sua elaboração, que deve ser obrigação da própria gestão.

De forma resumida, o processo de implantação do Plano Municipal de Capacitação do SUAS Guarulhos deve cumprir as seguintes etapas:

- Apresentação da minuta para consulta interna aos departamentos e divisões da SASC
- Integração dos servidores na uniformização conceitual sobre o SUAS
- Planejamento da Grade Curricular de Formação Permanente em níveis:
  - a) CapacitaSUAS Básico (para servidores que se integram na SASC)
  - b) CapacitaSUAS Continuo (que compõe a formação continuada e permanente das equipes);
- Implementação do Plano Municipal de Capacitação e avaliação permanente.

### **Ação Estratégica 6: Ampliar os canais de comunicação com os usuários dos serviços**

O direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas, é em si um direito sócio-assistencial. O aprimoramento da qualidade do tra-

balho em qualquer campo de atuação, passa, necessariamente, pela gestão e fomento do conhecimento. Promover a disseminação de informação é essencial para o atendimento ao cidadão, de forma completa, não somente na formulação da oferta dos serviços, mas também no entendimento dos fenômenos sociais. Cabe à administração municipal estreitar canais de comunicação com os usuários, de modo a ofertar informações sobre como ter acesso aos serviços públicos da política de assistência social, que a população, em sua maioria, desconhece. Torna-se, portanto, fundamental promover a divulgação dessas informações.

A SASC investirá na ampliação e fortalecimento dos canais de comunicação com os usuários, visando garantir o emponderamento quanto aos seus direitos e deveres como cidadãos.

#### **6.1 Criação de canais de informação para população usuária, como ouvidoria do SUAS, capacitação sobre o SUAS em intersetorialidade com outras áreas de governo e nos equipamentos da SASC**

Será desenvolvido amplo processo de discussão, envolvendo a gestão municipal, os conselhos gestores, a rede conveniada e o CMAS para estudo e elaboração dos meios de comunicação e sensibilização, bem como de canais de diálogo, como a Ouvidoria do SUAS.

Como resultado desse processo de discussão, será consolidado o Plano de Ação específico para a área de informação e comunicação com a comunidade.

#### **6.2 Investimento em publicação institucional, com criação meios de comunicação e divulgação de informações ao usuário dos serviços socio-assistenciais**

Um campo de ação previsto será o investimento em publicação institucional que leve ao público em geral, informações sobre os programas, projetos, serviços e benefícios desenvolvidos pela SASC.

Avanços neste sentido já passam a ocorrer em 2009 com a publicação da Coletânea da Cidadania, a qual faz referência legal e de informação sobre os serviços da Política da Assistência Social, com foco na Criança e no Adolescente, no Idoso, na Pessoa com Deficiência e na Políticas sobre Drogas. Em parceria com a Secretaria Municipal de Educação tal publicação irá levar conhecimento por meio da capacitação geral dos servidores que compõem as escolas municipais e dos trabalhadores da assistência social.

A previsão também é realizar a publicação de um Guia do Usuário de serviços sócio-assistenciais, que divulgará os serviços disponíveis na rede sócio-assistencial e as diretrizes da polí-

tica pública municipal. Além disso, o guia trará informações sobre como acessar aos serviços públicos, e quais são os direitos e deveres de seus usuários.

### **Diretriz institucional: Vigilância Sócio-assistencial**

#### **Ação Estratégica 7: Implantar mecanismos da gestão para realizar a Vigilância Sócio-assistencial**

É fundamental a avaliação de resultados amparados em indicadores de efetividade, ou seja, de impactos transformadores no que se refere às condições de existência dos beneficiários. Portanto, os sistemas de monitoramento e avaliação das ações devem ser fortalecidos no âmbito da SASC, mas, sobretudo, nos processos operativos das instâncias e serviços descentralizados.

Neste sentido, é preciso desconcentrar a rede, criando alternativas de monitoramento, coleta e consolidação dos dados nos próprios territórios. Ao mesmo tempo, é necessária a instituição de um órgão, em nível centralizado, capaz de orientar a ação das unidades locais, e consolidar as informações para produzir conhecimento a respeito da cidade como um todo.

Propõem-se a estruturação de um órgão interno central, responsável por

operar instâncias descentralizadas, que exerçam a Vigilância Sócio-Assistencial do território. Espera-se modernizar a rede pública, o que significa, entre outras ações, consolidar o sistema de monitoramento e avaliação da rede de serviços sócio-assistenciais.

#### **7.1 Fortalecimento do Diagnóstico Social**

O Diagnóstico Social permite a sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal. É uma ferramenta para a compreensão da questão social como um todo, com vistas a oferecer respostas e dados concretos como apoio ao planejamento, implementação e avaliação das políticas, programas, projetos e serviços.

Além disso, suas atualizações permitem aferir o que de fato mudou na situação da população, por meio da variação dos indicadores que compõem o sistema, constituindo um mecanismo de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas sociais. Isso permite a definição de metas de impacto, em lugar do acompanhamento apenas de processos.

O Diagnóstico Social deverá ser efetivado dentro da regulamentação legal do SUAS Guarulhos, com garantia da atualização periódica dos dados e informações, sendo dever do órgão gestor viabilizar este processo.



## 7.2 Implantar procedimentos de diagnóstico e processamento dos dados de execução

Todos os serviços e atendimentos, estatais e não-estatais, que atuam em cada território, compartilham a missão de vigilância sócio-assistencial. Estes deverão fornecer à SASC a identificação dos territórios de incidência de riscos, suas características e dimensões que vulnerabilizam e remetem a riscos e danos aos cidadãos, indicando medidas de prevenção e necessidades de expansão dos serviços.

Os procedimentos de organização e envio à SASC dos dados necessários, bem como os processos de análise das informações, deverão ser estruturados como elementos indispensáveis de planejamento, avaliação e monitoramento.

A vigilância sócio-assistencial é uma responsabilidade compartilhada por todos os tipos de serviços e atendimentos voltados aos cidadãos e cidadãs. Por essa razão, deverá constar dos protocolos de intersetorialidade a realização da vigilância sócio-assistencial por todas as políticas públicas em cada território.

Esse conjunto de informações, sistematizado e organizado, será uma das bases dos processos de planejamento, tanto em nível municipal como em nível territorial.

## Ação Estratégica 8: Fortalecer e qualificar a rede estatal e não estatal para a prestação de informação sobre a qualidade dos serviços, capacidade de atendimento e perfil dos usuários

Para garantir o direito do usuário à oferta qualificada de serviço é necessário, primeiramente, garantir que a rede sócio-assistencial seja capaz de prestar informações sobre a qualidade dos serviços, capacidade de atendimento e perfil dos usuários.

O registro sistemático de todo o conjunto de informações sobre atendidos e processos de atendimento/encaminhamento deve ser uma ação inerente à prática da rede estatal e da rede conveniada não estatal.

Da mesma maneira, deve existir a qualificação e o fortalecimento dos serviços sócio-assistenciais para que as instituições privadas de assistência social responsáveis por sua execução sejam capazes de gerar informações que permitam o controle do total de vagas disponíveis na rede, amparado em sistemática de alimentação de informações, preferencialmente desenvolvido em plataforma *on line*.

No mesmo sentido, espera-se que a rede produza informações precisas sobre o perfil dos usuários, que possam ser utilizadas no planejamento e aprimoramento dos serviços, de acordo com as necessidades identificadas.



### **8.1. Implantação de um sistema de monitoramento integrado na rede estatal e não estatal, por meio de uma política progressiva de informatização, gestão de acesso e controle de dados e informações.**

Para uma boa gestão da política municipal de assistência social, torna-se indispensável à adoção de um sistema de monitoramento integrado na rede estatal e não estatal, por meio de uma política progressiva de informatização, gestão de acesso e controle de dados e informações.

A SASC assume o compromisso de organizar um sistema único de centralização de dados, com registro de cada caso atendido pela rede sócio-assistencial, que disponibilize informações de situação, atendimento, demandas, encaminhamentos, retornos, resultados de cada atendimento/encaminhamento.

Para promover tal ação, será necessário:

- rever os atuais sistemas de monitoramento implantados e em exercício
- construir instrumentais para acompanhamento dos indicadores qualitativos e quantitativos de atendimento da rede
- criar um banco de dados para monitoramento, estudo, acompanhamento das famílias / pessoas

referenciadas, bem como os indicadores de gestão e de resultados das metas a curto, médio, longo prazos.

Esse monitoramento informatizado permitirá controlar as relações entre demanda e oferta de vagas disponíveis na rede, otimizando o atendimento e os recursos disponíveis. Qualificar a rede tecnicamente e em termos de infra-estrutura - e permitir a informatização do sistema - será uma das ações prioritárias desta gestão, com as ações de:

- conceber e implantar plano de investimentos em Tecnologia de Informação, capaz de abranger aspectos de hardware (equipamentos, conectividade, etc) e de software, a ser aplicado inclusive junto às organizações operadoras da rede
- Construir sistema de gerenciamento de informações, definindo níveis de agregação de dados, relatórios, padrão de monitoramento e avaliação com especificação de indicadores de qualidade de desempenho.

### **Ação Estratégica 9: Articular o sistema municipal de monitoramento integrado com os sistemas estaduais e federais de monitoramento**

Um dos objetivos desta gestão é construir e implantar este sistema informatizado de monitoramento que seja integrado os bancos de dados (fe-

deral, estadual e municipal), de modo a permitir agilidade e eficiência no acompanhamento da prestação de todos os benefícios, programas, projetos e serviços sob gestão da rede estatal e não estatal, assim como articulação com o Banco do Usuário previsto na política nacional.

**9.1. Criação de uma política progressiva de integração do sistema municipal de monitoramento da oferta de projetos e serviços com os sistemas estaduais e federais existentes.**

O sistema informatizado de monitoramento a ser criado na cidade de Guarulhos deve ter seu formato integrado os bancos de dados dos níveis federal, estadual e municipal. A articulação com as instâncias e os bancos de dados com o Governo Estadual (Pró-Social) e Governo Federal (CadÚnico) poderão, sem dúvida, melhor atender a população do município. Tal integração deverá ser realizada de maneira progressiva.

**Ação Estratégica 10: Fortalecer o sistema de monitoramento e avaliação dos serviços, projetos e programas sociais executados no município**

Como mencionado anteriormente, é de extrema importância o monitoramento e avaliação sistemática dos padrões técnicos da oferta de serviços conveniados. Para tanto é ne-

cessário estruturar um bom Sistema de Supervisão Técnica e Administrativa, bem como ter um padrão de coleta e sistematização de dados, capazes de produzir informações sobre os resultados e a efetividade dos serviços.

**10.1. Criação e implantação de um Sistema de Supervisão, capaz de garantir o monitoramento e a avaliação dos serviços e projetos desenvolvidos pela rede estatal e não estatal.**

Sistematizar, em bases cientificamente rigorosas e tecnicamente adequadas, o processo de supervisão técnica - procedimentos, indicadores, parametrizadores e instrumentos de pesquisa e registro de informações - voltado ao monitoramento e à avaliação dos processos e produtos da rede estatal e não estatal, como no cumprimento dos convênios firmados com a SASC, com vistas à operação dos serviços de proteção básica e de proteção especial. Tal é o contexto no qual a ação de supervisão deve ser compreendida e operada.

Supervisionar é controlar diretamente as operações produtivas; é estar em contato ativo e receptivo permanente com execução e executores; é avaliar instruamente os planos de ação.

Realiza-se supervisão por meio de interlocução técnica entre supervisores e executores, alternando-se contatos diretos (entrevistas, reuniões, visitas de

supervisão) com contatos indiretos (relatórios - formulários de aferição de posição, registros narrativos).

A supervisão é um alimentador do processo, um recurso de reposição de energia qualitativa do processo. Mais importante do que o objetivo de identificar erros e culpados pelos erros, é identificar disfunções ainda como tendências, impedindo que se instalem e tragam prejuízo ao sistema e à organização, por meio de competente e oportuno redirecionamento de processo.

Supervisão e execução não se confundem no plano concreto da execução e do resultado; quem supervisiona, entretanto, é um executor em potencial, devendo conhecer profundamente a prática operativa.

Propõem-se a construção de um documento parametrizador da Supervisão Técnica da rede estatal e não estatal, para monitorar a execução dos serviços e apontar as necessidades de eventuais mudanças de curso, visando à melhoria dos serviços ofertados.

## Ações estratégicas - Eixo Proteção Social

52

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
<p>1 Investir na articulação e integração das ações da Proteção Social Básica e Especial</p>	<p>Estabelecer os fluxos de atendimento e oferta de serviços da rede de proteção social básica e proteção social especial</p> <p>Fomentar ações de complementaridade entre os serviços da rede conveniada, visando o atendimento integral do cidadão usuário</p>	<p>Reordenar os fluxos de atendimento e a oferta de serviços (tipificação dos serviços)</p> <p>Construir e pactuar protocolos de atendimento</p> <p>Mapear todas as ações desenvolvidas pela rede por tipo de serviço e número de vagas</p> <p>Integrar os serviços da rede conveniada com os equipamentos de referência</p>	<p>Curto Prazo</p> <p>Curto Prazo</p>	<p>Órgão gestor e Chefias das Proteções Sociais Básica e Especial</p> <p>Divisão de Planejamento e Departamentos da Assistência Social e Gestão Social</p>

## Ações estratégicas - Eixo Proteção Social

53

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
<p><b>2</b> <b>Projetar a construção de normas de atendimento para o CRAS e o CREAS</b></p>	<p>Implantar normas para a padronização e qualificação dos serviços, de modo a garantir a criação de planos efetivos de atenção aos indivíduos e às famílias</p> <p>Implantar modelo de atendimento territorial para o CRAS, a fim de fomentar uma atuação pró-ativa e focalizada para os que necessitam de proteção social</p>	<p>Estruturar os serviços de acordo com a NOB/SUAS e NOB/RH</p> <p>Definir padrões e normas técnicas de atendimento exigíveis do atendimento direto e da rede conveniada</p> <p>Identificar as demandas sociais dos territórios, por nível de vulnerabilidade</p> <p>Elaborar planos territoriais com base no Diagnóstico Social</p>	<p>Curto Prazo</p> <p>Médio Prazo</p>	<p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Transferência de Renda, Proteção Básica e Especial</p> <p>Divisão de Planejamento e Departamentos da Assistência Social e Gestão Social</p>

## Ações estratégicas - Eixo Defesa Sócio-institucional

54

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
<p><b>3</b> Ampliar e fortalecer a atuação intersetorial e em rede</p>	<p>Estabelecimento de pactos formais com a Secretaria de Saúde, reiterando as ações em andamento</p> <p>Prospecção de novas parcerias para a ação conjunta, formalizadas por pactos intersetoriais, com outras secretarias municipais (Educação, Defesa Civil, Coordenadoria da Mulher e Habitação)</p> <p>Prospecção de novas parcerias para a ação conjunta, formalizadas por pactos intersetoriais e com outras esferas governamentais, no nível estadual e federal</p>	<p>Estabelecer protocolos conjuntos intersetoriais com a Saúde</p> <p>Promover o conhecimento e a sensibilização de outros setores em relação ao SUAS</p> <p>Estabelecer protocolos conjuntos intersetoriais com as outras áreas de Governo</p> <p>Estabelecer atendimentos e serviços que não estão sendo executados no município, por meios de parcerias e convênios públicos e privados, coordenados pela gestão municipal do SUAS</p>	<p>Médio Prazo</p> <p>Médio Prazo</p> <p>Ação contínua</p>	<p>SASC / SS</p> <p>SASC / demais secretarias</p> <p>SASC e departamentos</p>

**Curto prazo:** até final de 2010

**Médio prazo:** até final de 2012

## Ações estratégicas - Eixo Defesa Sócio-institucional

55

<b>Ação estratégica</b>	<b>Desdobramentos</b>	<b>Metas</b>	<b>Prazo</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>4</b> Fortalecer o controle social, expressão material da participação popular	Criação e implementação dos Conselhos Gestores dos equipamentos da gestão municipal do SUAS	Mobilizar a comunidade para participação na composição do CG  Compor as comissões provisórias para construção do processo de eleição e funcionamento das CG's  Regulamentar os procedimentos, funções e critérios de participação nos CG  Articular nos territórios e entre os segmentos de usuários o processo de participação  Garantir condições da gestão municipal para viabilizar a implementação dos CG's	Curto Prazo	DAS

**Curto prazo:** até final de 2010

**Médio prazo:** até final de 2012

## Ações estratégicas - Eixo Defesa Sócio-institucional

56

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
5 Executar o plano municipal de capacitação dos trabalhadores (as) da rede socioassistencial	Garantia da continuidade do plano municipal de capacitação dos servidores públicos estaduais e não estaduais	Integrar os servidores na uniformização conceitual sobre o SUAS  Implementar Formação Permanente em níveis: - CapacitaSUAS Básico (para servidores que se integram na SASC); - CapacitaSUAS Contínuo (formação continuada e permanente das equipes)  Integrar toda rede socioassistencial na Política Municipal de Capacitação	Curto Prazo	Gestão municipal do SUAS



## Ações estratégicas - Eixo Defesa Sócio-institucional

57

<b>6</b> <b>Ação estratégica</b> Ampliar os canais de comunicação com os usuários dos serviços	<b>Desdobramentos</b> Investimento em comunicação institucional	<b>Metas</b> Criar guia do usuário dos serviços socio-assistenciais  Criar canais de informação para população usuária, como ouvidoria do SUAS, capacitação sobre o SUAS em intersetorialidade com outras áreas de governo e nos equipamentos da SASC	<b>Prazo</b> Médio Prazo	<b>Responsáveis</b> Gestão Municipal do SUAS, CMAS, Conselhos gestores e rede conveniada
--	--	--	-----------------------------	---

## Ações estratégicas - Eixo Vigilância Sócio-assistencial

58

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
<p><b>7</b></p> <p><b>Implantar mecanismos de gestão para realizar a Vigilância sócio-assistencial</b></p>	<p>Fortalecimento do Diagnóstico Social</p> <p>Implantação de procedimentos de diagnóstico e processamento dos dados de execução</p>	<p>Manter processo de atualização periódica do Diagnóstico Social</p> <p>Organizar processos de análise de informações de atendimento e demandas registradas pela rede de atendimento estatal e não-estatal</p>	<p>Médio Prazo</p> <p>Médio Prazo</p>	<p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p> <p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p>
<p><b>8</b></p> <p><b>Fortalecer e qualificar a rede estatal e não estatal, para a prestação de informação sobre a qualidade dos serviços, capacidade de atendimento e perfil dos usuários</b></p>	<p>Implantação de um sistema de monitoramento integrado na rede estatal e não estatal, por meio de uma política progressiva de informatização, gestão de acesso e controle de dados e informações</p>	<p>Criar política de informatização e gestão de dados</p>	<p>Médio Prazo</p>	<p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p>

**Curto prazo:** até final de 2010    **Médio prazo:** até final de 2012

## Ações estratégicas - Eixo Vigilância Sócio-assistencial

59

Ação estratégica	Desdobramentos	Metas	Prazo	Responsáveis
<p><b>9</b></p> <p>Articular o sistema municipal de monitoramento integrado com os sistemas estaduais e federais de monitoramento</p>	<p>Criação de uma política progressiva de integração do sistema municipal de monitoramento da oferta de projetos e serviços com os sistemas estaduais e federais existentes</p>	<p>Criar plano de informatização integrada do monitoramento de projetos e serviços</p>	<p>Médio Prazo</p>	<p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p> <p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p>
<p><b>10</b></p> <p>Fortalecer o sistema de monitoramento e avaliação dos serviços, projetos e programas sociais executados no município</p>	<p>Criação e implantação de um Sistema de Supervisão, capaz de garantir o monitoramento e a avaliação dos serviços e projetos desenvolvidos pela rede estatal e não estatal</p>	<p>Sistematizar, em bases cientificamente rigorosas e tecnicamente adequadas, o processo de supervisão técnica - procedimentos, indicadores, parametrizadores e instrumentos de pesquisa e registro de informações</p>	<p>Médio Prazo</p>	<p>Divisões de Planejamento, Monitoramento, Proteção Básica e Especial</p>