

A vigilância Socioassistencial e o Fortalecimento do Caráter Público na Política de Assistência Social

Socio-Assisted Surveillance and the Strengthening of the Public Character in Social Assistance Policy

Kassia Siqueira Ribeiro¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a configuração da vigilância socioassistencial – responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas – no âmbito da gestão municipal e a importância desta função para o fortalecimento do caráter público da Política de Assistência Social. A vigilância socioassistencial não se encontra implementada plenamente em todos os estados e municípios, portanto, apresenta-se como desafio a gestão desta política pública. Além disso, esta função tem a responsabilidade de visibilizar as presenças e ausências de bens e serviços e as relações sociais vividas nos territórios. A pesquisa baseou-se na abordagem qualitativa e na pesquisa bibliográfica e documental. Foram pesquisados dois municípios da microrregião de Itapecerica da Serra/SP e realizadas entrevistas com profissionais da rede socioassistencial (Centro de Referência de Assistência Social - Cras e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas) e profissionais da gestão municipal. Os resultados apontaram que as dificuldades em implementar a vigilância socioassistencial têm dimensão relacionada à gestão do trabalho, já que equipes reduzidas possuem menor capacidade em realizar a vigilância nos territórios. Constatou-se que o tratamento da informação na Assistência Social é predominantemente manual, o que dificulta o aproveitamento da informação produzida e esta não tem sido incorporada para o planejamento da política, tampouco para orientar os processos de trabalho das equipes técnicas. As metodologias de conhecimento dos territórios devem ser aprimoradas, incluindo também a participação social. Em relação aos avanços, identificou-se ainda a preocupação dos profissionais em construir instrumentais, padronizar, registrar e armazenar a informação, visando gerar dados estratégicos e fidedignos para uso futuro, como na construção dos diagnósticos socioterritoriais e do plano municipal de assistência social. As equipes também reconhecem a necessidade de implementar a vigilância socioassistencial com urgência. Deste modo, esta função tem a responsabilidade sobretudo, de ofertar as ações socioassistenciais, a partir das necessidades dos territórios e de suas demandas coletivas.

Palavras-chave: Vigilância socioassistencial; Assistência social; Gestão municipal.

ABSTRACT

The present article aims to analyze settings of Social Assistance Surveillance, responsible for the process of production, systematization, analysis, and territorialized information in the scope of municipal social assistance management and the importance of this function for the strengthening of the public character of the Social Assistance Policy. Social-welfare surveillance is not fully present in all states and municipalities, therefore, the management of this public policy is a challenge. In addition, this function has the responsibility of making visible the presence and absence of goods and services and the social relations lived in the territories. The research was based on the qualitative approach and the bibliographical and documentary research. Two municipalities of the micro - region of Itapecerica da Serra / SP were interviewed and interviews were carried out with professionals from the social assistance network (CRAS e CREAS) and municipal management professionals. The results showed that

¹ Formada em Serviço Social pela UNESP Franca/SP e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. E-mail: kassia.siqueira@yahoo.com.br.

Texto recepcionado em regime de fast-track do IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), ocorrido entre 19 e 21 de maio de 2016, na cidade de Porto Alegre/RS, Brasil. O evento foi organizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS).

the difficulties in implementing socio-welfare surveillance have a dimension related to work management, since small teams have less capacity to carry out surveillance in the territories. It was found that the treatment of information in Social Assistance is predominantly manual, which makes it difficult to take advantage of the information produced and has not been incorporated into policy planning, nor to guide the work processes of technical teams. Territorial knowledge methodologies should be improved, including social participation. Regarding the advances, it was also identified the concern of the professionals in constructing instruments, standardizing, recording and storing the information, aiming to generate strategic and reliable data for future use, such as the construction of socio-territorial diagnoses and the municipal social assistance plan. The teams also recognize the need to implement socio-welfare surveillance urgently. In this way, this function has the responsibility above all, to offer the socioassistential actions, based on the needs of the territories and their collective demands.

Keywords: Social Assistance Surveillance; Social Assistance; Public Management.

1. A vigilância socioassistencial e seus fundamentos conceituais

A vigilância socioassistencial é uma função da Política de Assistência Social, a qual se encontra em construção, e sem um consenso amplo sobre as formas de implementá-la e, desse modo, “tem provocado diversidade de entendimentos e até mesmo inquietudes entre profissionais e gestores” (ARREGUI; KOGA, 2013, p.13).

Um desafio colocado às políticas públicas, aqui, especificamente, a Política de Assistência Social, é efetivar a participação dos cidadãos e dos trabalhadores do Suas em seus processos decisórios, e que, além disso, ocorra a incorporação das demandas da sociedade na proposição, no planejamento, na execução e avaliação das ações.

A efetivação da vigilância socioassistencial é fundamental para o enfrentamento desse desafio, o que exige esforços constantes de novas práticas no campo dessa política. Deste modo, essa função solidifica-se à medida que consegue impulsionar processos de trabalho e ofertas que correspondam às necessidades de famílias e territórios.

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, nos locais de atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. A Vigilância Socioassistencial não consegue ser realizada como função da política pública, se não estiver conectada com o mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social (ARREGUI; KOGA, 2013, p.18).

A Assistência Social tem o compromisso público de dar visibilidade às demandas dos sujeitos historicamente subalternizados na esfera pública, potencializando canais de diálogo entre a gestão da política, trabalhadores do Suas e a população. Reafirma-se que:

A vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem à restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Para tal, a Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social (BRASIL, 2013a, p.09).

A vigilância socioassistencial propiciará a informação territorializada, mas também enfatizará a responsabilidade pública em fazer com que as demandas da população ultrapassem o campo dos registros e seja incorporada em práticas na produção da informação, imprimindo resultados nas deliberações e ações desenvolvidas na Política de Assistência Social.

O caráter público, na vigilância socioassistencial, portanto, buscará relações que efetivem caminhos democráticos na gestão da Política de Assistência Social, dando voz e visibilidade a uma população muitas vezes silenciada por uma realidade desigual, de cansaço, desilusões, mas que também, nesta mesma realidade, pode oferecer informações fundamentais para mobilizar expressões coletivas de força e

resistência.

Consolidar a história do público na Política de Assistência Social pressupõe construir relações democráticas, de horizontalidade nos processos decisórios, os quais fortalecem os sujeitos sociais envolvidos nessa política.

Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública (WANDERLEY; RAICHELIS, 2001, p. 156).

A vigilância socioassistencial não obteve, até o momento, adesão plena na gestão da Política de Assistência Social, conforme dados do Censo Suas entre 2010 e 2013. O que demonstra que essa função tem tomado diversos rumos seja nos estados ou municípios. O modo de organização dessa função é analisado entre constituição formal, informal e não constituída² (Quadro 1).

Nota-se no quadro abaixo que a efetivação da vigilância socioassistencial, desde o ano de 2010, vem em nível crescente, mas percebe-se ainda uma incipiência do ente federativo do estado em relação ao desenvolvimento desta função e no âmbito municipal os avanços também estão caminhando lentamente.

Censo Suas	Gestão municipal de Assistência Social	Gestão estadual de Assistência Social
2010	45,4% não constituída, 26,9 % informal e 27,7% formal	70,4% não constituída, 14,8% informal e 14,8% formal
2011	45,6% não constituída, 27,9 % informal e 26,5% formal	53,8% não constituída, 26,9 % informal e 19,2% formal
2012	30% não constituída, 33,7 % informal e 36,3% formal	33,3% não constituída, 44,4 % informal e 22,2% formal
2013	30,7% não constituída, 36,0% informal e 33,3% formal	11,5% não constituída, 57,7% informal e 30,8% formal

Quadro 1 – Adesão da vigilância socioassistencial nos estados e municípios do Brasil

Fonte: Censo Suas, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2014.

Vale dizer que quanto maior o desconhecimento das informações territorializadas, menor é a possibilidade de conhecer com profundidade a realidade cotidiana das famílias e de seus territórios, prejudicando o direcionamento da Política de Assistência Social.

Cabe dizer que não estamos nos referindo apenas ao reconhecimento formal da vigilância socioassistencial, no âmbito da gestão, mas sim o reconhecimento da responsabilidade pública para com

²Segundo o *Manual Censo Suas*, considera-se formal: a existência da área em questão constituída como subdivisão administrativa (departamento, diretoria, gerência, coordenação, etc.), na estrutura formal do órgão gestor, descrita em instrumento normativo, tais como lei, decreto, portaria ou congênere que publica a estrutura regimental do órgão, organograma, ou outros. Considera-se informal: a existência administrativa da área em questão no órgão gestor, por exemplo, com gerência, coordenação, etc., mas não de maneira oficializada em instrumentos normativos, como estrutura regimental do órgão, organograma, ou outros. Considera-se não constituído: não existe no órgão gestor o setor administrativo que esteja responsável especificamente por aquela área em questão.

a população, de seu papel político, e da relevância da constituição das condições técnico-operacionais para a implantação dessa função e seu funcionamento processual.

Por isso, antes de tudo, essa função no Suas deve prever consequências e impactos diretos na gestão da política de assistência social. Não se trata de um setor ou uma área isolada da gestão, responsável pela produção de informações. É mais do que isso: as informações produzidas necessitam fazer sentido para a gestão, devem servir para proteger melhor, para defender melhor os direitos dos usuários dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Desta forma criam-se referências para o planejamento, para o conhecimento das famílias, para elaboração de ofertas sintonizadas com as necessidades e demandas detectadas pela vigilância socioassistencial (ARREGUI; KOGA, 2013, p.18).

O conceito de vigilância é apropriado por diversas áreas do conhecimento, seja na assistência social, saúde, segurança, entre outras. Em geral, os significados encontrados nos dicionários referem-se a ações que exijam postura de antecipação a alguma ocorrência ou evitar a repetição de algo já ocorrido. Os vocábulos utilizados para definir vigilância são, por exemplo, “estar de vigília ou sentinela” “estar atento”; “velar”; “observar”; “atender a”, “atentar em”, “observar atentamente”; “tomar cuidado”; “cuidar”; “acautelar-se”; “precaver-se”; “procurar”; “observação, atenção: exercer uma vigilância ativa”; “cautela”; “precaução”; “diligência”; “zelo”.

O conceito de vigilância está presente em várias políticas como na Política de Saúde³, por exemplo. Analogamente, a Política de Assistência Social incorporou o conceito de vigilância dando-lhe um sentido próprio, a partir de suas diretrizes e seus objetivos. De acordo com Silva (2012, p. 79):

Nesse sentido, a função da vigilância social estabelecida pela Política de Assistência Social, consiste no vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social presente no desenrolar da vida social. A atual conjuntura capitalista (desigual, exploradora, devastadora, etc.) leva à exclusão social dos cidadãos, seja por processos de produção e reprodução das desigualdades sociais ou por processos discriminatórios segregacionais. Deste modo, vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que vigiar pessoas vulneráveis. É preciso vigilância sobre as vulnerabilidades que atingem os cidadãos e não vigilância sobre as pessoas, vítimas de uma sociedade desigual e excludente.

A vigilância socioassistencial permite a identificação das vulnerabilidades e riscos sociais e, com isso, possibilita o reconhecimento das demandas da população, o que também requer o monitoramento da incorporação, ou não, dessas demandas na Política de Assistência Social, no intuito de orientar a gestão no uso das informações produzidas, não se restringindo à coleta e sistematização, e assumindo a responsabilidade pública no atendimento à população. “Assim, e ao mesmo tempo, a Vigilância Socioassistencial não só se responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas” (ARREGUI; KOGA, 2013, p.14).

³A Vigilância em Saúde tem como objetivo a análise permanente da situação de saúde da população, articulando-se num conjunto de ações que se destinam a controlar determinantes, riscos e danos à saúde de populações que vivem em determinados territórios, garantindo a integralidade da atenção, o que inclui tanto a abordagem individual como coletiva dos problemas de saúde” (Portaria 3.252, de 2009).

A vigilância socioassistencial não tem como perspectiva vigiar ou controlar a população, mas é “mecanismo de alerta e verificação se as escolhas realizadas no planejamento são pertinentes à realidade vigiada” (SMAAS, 2007, p. 13), dentro da lógica da socialização dos benefícios e serviços socioassistenciais a quem necessitar.

Deste modo, a vigilância socioassistencial deve perpassar todo o ciclo da Política de Assistência Social, desde o planejamento, o desenvolvimento, o monitoramento e avaliação, a fim de construir relação intrínseca entre as necessidades da população e as ofertas necessárias para atender às desproteções sociais das famílias, dos indivíduos e territórios, a partir de práticas que alcancem a população previamente. Assim, aproximando-se de uma postura que evidencie o que de fato possui significado para os sujeitos no seu cotidiano.

Conhecer de forma objetiva e profunda as necessidades da população e a organização e dinâmica dos territórios é imprescindível para a consolidação de uma política de assistência social capaz de contribuir para a redução das desigualdades e de assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Da mesma maneira, é imprescindível planejar, monitorar e avaliar as ações executadas pela área, analisando criticamente seu grau de adequação às necessidades das populações e territórios, assim como seus padrões de qualidade e condições de acesso. Estes desafios, que constituem a agenda da Vigilância Socioassistencial, precisam ser enfrentados para que continuemos avançando na implementação do Suas (ARREGUI; KOGA, 2013, p.11).

A vigilância socioassistencial, enquanto responsabilidade estatal situa-se na gestão da Política de Assistência Social, o que não significa que essa função se constitui ou se desenvolve num processo isolado, de centralidade do saber, tampouco pode supor-se um espaço de “leitores especializados da realidade”. Mas é, antes, um espaço de construção coletiva do saber, numa relação horizontal, de escuta, diálogo e troca de conhecimento com os sujeitos envolvidos na Política de Assistência Social, condição para proporcionar um processo de trabalho coerente.

Todo o conhecimento aferido pela vigilância socioassistencial deverá ter transparência e circularidade na Política de Assistência Social e para aqueles responsáveis pelas ações intersetoriais das demais políticas públicas, visando à integralidade no atendimento às necessidades coletivas da população.

Há uma série de documentos normativos que abordam a vigilância socioassistencial como a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a Norma Operacional Básica Do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS de 2005, a Lei Orgânica de Assistência Social LOAS de 2011 e a NOB – SUAS de 2012.

Vale ressaltar que a NOB/Suas 2012, a vigilância socioassistencial tem seus objetivos sob duas perspectivas: 1) identificar vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios e 2) mapear a oferta de serviços pela rede socioassistencial sempre em relação às demandas territoriais. Portanto, a função deve acompanhar continuamente os resultados e impactos produzidos pela Assistência Social no enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, em seu âmbito, indicando a produção ou não de mudanças significativas na vida dos territórios e dos usuários da política.

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial, com seu olhar coletivizador dos riscos e vulnerabilidades e a respectiva identificação das respostas e ausências do poder público, desvela necessidades de proteção presentes nos territórios e contribuem para a

compreensão dos processos geradores de desproteções (ARREGUI; KOGA, 2013, p.12).

Além disso, as vulnerabilidades e os riscos sociais devem ser mensurados, mas incluindo a dimensão qualitativa dos dados, portanto, tornando ativos os sujeitos dos territórios, na construção do conhecimento a respeito (SILVA, 2012, p. 85).

Construir meios de captar a realidade e produzir análises consistentes sobre os territórios, a partir dos múltiplos conhecimentos, terá sentido se houver o uso sistemático e contínuo das informações nos processos de decisão da gestão, pois, caso contrário, as ações servirão somente para o cumprimento das metas estabelecidas.

O desafio é materializar, nos processos de gestão, as condições, procedimentos, fluxos de integração e articulação dessas informações no cotidiano da intervenção, no processo de gestão e entre as esferas de governos, de forma a permitir que a Vigilância Socioassistencial ilumine prioridades, metas e parâmetros para o planejamento, monitoramento e avaliação da oferta e demanda de serviços socioassistenciais, contribuindo assim para a produção de equidade e isonomia no acesso do cidadão ao seu direito por atenções socioassistenciais (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 54).

A partir, desta explanação inicial pode-se destacar que o Estado é o responsável pela produção de informações sobre quem necessita de proteção social, de modo a possibilitar o acesso dos cidadãos aos serviços socioassistenciais, o que requer uma gestão estruturada e participativa, no sentido de dialogar com os atores envolvidos na Política de Assistência Social, as lacunas e melhorias necessárias, sobretudo objetivando dar transparência e visibilidade às demandas.

2. A análise da vigilância socioassistencial no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social

A vigilância socioassistencial é proposta como função a ser implementada em todos os níveis de gestão (município, estado e união) da Política de Assistência Social, o que implica simultaneamente o trabalho conjunto com a rede socioassistencial (Cras, Creas e organizações de assistência social) e a população.

Desse modo, discutir a vigilância socioassistencial exige relacioná-la diretamente com a gestão da Política de Assistência Social e seu papel impulsionador para a implementação dessa função. Para tanto, é preciso enfrentar a concepção de gestão reduzida à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais, espaço de reprodução das hierarquias, da burocracia e de decisões centralizadas, tendo em vista o fortalecimento de uma concepção de gestão que tem um sentido retotalizador do conjunto de variáveis, oportunidades, processos e projetos políticos que direcionam a gestão das ações sociais públicas, com a participação de todos os sujeitos sociais implicados (BRANT; CARVALHO, 2013, p. 43)

A gestão da Política de Assistência Social é fundamental para a condução e organização da oferta socioassistencial e constitui-se locus de atividades técnicas, mas também de publicização do interesse público; de participação popular para a definição das prioridades da política, em contraposição a uma história de restrição e privação do espaço público.

A gestão, nesse contexto, será abordada a partir da perspectiva da gestão social e o desafio está em efetivar, no cenário da política pública, as demandas territoriais. Assim, o cuidado é não polarizar a gestão

entre estatal ou do mercado, mas sim sobre para quem serve a gestão.

Segundo Alves (2010, p. 32):

Entendo a gestão social como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo a lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso a riqueza social – material e imaterial –, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social.

Aqui compartilharemos da concepção de que “o social se vincula umbilicalmente ao público, que é por natureza universal. Este é o critério fundante” (WANDERLEY, 2011, p. 209). Desta maneira, o social está vinculado às diversas dimensões sociais da vida e voltado para os interesses coletivos e universais.

A Política de Assistência Social, através dos trabalhadores do Suas, de pesquisadores e da sociedade civil, vem pressionando a abertura de canais de comunicação para um repensar teórico e prático sobre as responsabilidades da gestão de uma política social reconhecida recentemente como direito social e que, no processo das relações sociais, é tensionada por diversos interesses, e envolve uma gestão complexa, ao atuar com segmentos historicamente subalternizados, gerando a necessidade de criar mecanismos de enfrentamento das desigualdades sociais. Para Sposati e Regle (2013, p. 38):

Em relação ao papel da vigilância socioassistencial na Política de Assistência Social as profissionais apresentaram clareza quanto e concordam com as regulamentações.

É de extrema importância, porque você tem condições de fazer essa vigilância e já saber quais as suas demandas e quais são os programas e projetos que deve implantar para atender a essas necessidades. É de extrema importância, muitas vezes você está fazendo um projeto que não está atendendo a real necessidade, oferece um curso de geração de renda que também não é a necessidade daquele território e, assim, acaba por não conseguir atender à real necessidade daquele território. Se tiver essa visão e conseguir fazer essa vigilância e ter isso antes de fazer o projeto, você consegue atender à real necessidade daquela população (Técnica de Gestão, município 2).

A vigilância relaciona a oferta da Assistência Social e as necessidades, é a forma de ligar as demandas e o trabalho realizado (Técnica do Creas, municípios 2).

A vigilância socioassistencial, como todo tema em construção, possui questões que devem ser melhor esclarecidas, como a definição em relação a quem cabe a responsabilidade de efetivar essa função. Lembra-se aqui que, desde a NOB-2005, essa função cabe à gestão da Política de Assistência Social. Uma das profissionais afirma a importância de ter equipe específica para esse trabalho, pois o Cras tem limitações para realizar o acompanhamento sistemático dos territórios e das famílias.

É preciso a vigilância, no sentido do acompanhamento com as famílias do Bolsa Família. As técnicas que fazem acompanhamento social, já praticam uma vigilância; em condição menor, mas já praticam; aí, teria que ter essa equipe também em alguma situação que

identifique, busque, além disso, da visita domiciliar. Assim, a vigilância, nesse sentido, é primordial, até porque temos que fazer uma visita domiciliar e deixamos para depois, então, delegar um pouco isso para essa vigilância, vai conseguir contemplar o trabalho da gente num todo (Técnica do Cras, municípios 2).

Interessante resgatar continuamente o entendimento sobre a vigilância socioassistencial e sua finalidade, principalmente na sua incorporação nos processo de trabalho. A partir da fala da profissional, pode-se constatar uma redução de sentido, já que afirma que essa função é a possibilidade de acompanhar as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Assim, além de acompanhar famílias beneficiárias de programas sociais, o que se quer é a manter a capacidade de vigilância da exclusão social dos territórios, de modo a identificar previamente vulnerabilidades e riscos sociais, constituindo processos de trabalho que permitam o conhecimento e apropriação da realidade, a fim de embasar estratégias de intervenção coletivas, visando mudanças no cotidiano da população.

Resgatando a fala da profissional do Cras, concorda-se com o posicionamento de que uma equipe própria é imprescindível para organizar as informações produzidas no cotidiano da Política de Assistência Social, porém, entende-se que os processos de vigilância socioassistencial do Suas perpassam desde a gestão até a população.

Ressalta-se, no entanto, que o caminho de uma vigilância socioassistencial participativa não substitui a responsabilidade da atuação da gestão. Por outro lado, enfatiza-se o papel da rede socioassistencial no processo de vigilância, pois é um importante elo de interlocução com os territórios e a relação ali estabelecida tende a visibilizar as demandas que ultrapassam a limitação dos números médios da realidade (como os indicadores sociais, por exemplo) em especial para efetivar a prevenção e minimizar os riscos sociais.

A prevenção é um dos objetivos a serem subsidiados pela vigilância socioassistencial, seja na perspectiva da apropriação conceitual (o que significa, para que serve, o impacto esperado), mas também no direcionamento para uma intervenção planejada nos territórios de maneira proativa. Nesse sentido, a intenção é conhecer como a busca ativa está organizada nos municípios.

Um dos municípios pesquisados (município 2) não tem realizado busca ativa no sentido preventivo, ou seja, ir ao territórios e identificar com antecedências as famílias sem proteção social, justificando a situação a partir da insuficiência de profissionais na equipe técnica. Assim, a prioridade tem sido manter os profissionais, em grande parte, nas atividades internas, o que resulta, conseqüentemente, na dificuldade em prevenção, numa escala coletiva, e no agravamento dos fatores de riscos sociais.

Não fazemos a busca ativa como deveria ser feita, só em alguns casos. A equipe ainda é reduzida; tivemos um concurso no final de 2013, no início de dezembro, e estamos começando a contratar esses novos técnicos, para montar a equipe mínima de cada Cras e Creas para iniciar esse trabalho. Em alguns casos, quando há uma denúncia, quando há solicitação de outra secretaria, ou de outro órgão, fazemos e vamos até essa família, mas sair para fazer a busca ativa, com periodicidade, não conseguimos ainda (Técnica de Gestão, municípios 2).

A busca ativa, por conta de um forte problema de RH, vem se arrastando desde o ano passado. Estão chamando mais técnicos, então, estamos aguardando, para conseguirmos realizar a busca ativa (Técnica do Cras, município 2).

Não realizamos busca ativa aqui, nem para as situações de rua, nem quanto ao trabalho infantil, por uma dificuldade de equipe para acompanhar toda a demanda (Técnica do Creas, município 2).

O trabalho para minorar os riscos sociais não está associado somente às propostas de intervenção caso a caso, mas também à construção de respostas públicas que gradativamente enfrentem a realidade de violação de direitos.

No outro município realiza-se a busca ativa, com foco nas famílias do programa bolsa família, mas não com caráter fiscalizador referente ao cumprimento dos critérios do programa. Assim existe uma atuação preventiva do CRAS ao socializar informações que esclareçam aos usuários sobre o funcionamento dos benefícios e compreendam o papel do Estado e sua atuação quanto à oferta socioassistencial.

A busca ativa, nós fazemos sim, por exemplo, esse mês (junho) realizamos uma busca ativa de 80 famílias, por conta das condicionalidades do Bolsa Família. São famílias que receberam advertência, então, (a família) nem sabe o que está acontecendo, porque, na verdade, ela não sofreu uma sanção específica, (o benefício) não foi bloqueado, não reduziu o dinheiro, mas ela está ali na boquinha do impedimento de continuar recebendo, então fizemos uma busca ativa e preventiva no sentido de não deixar acontecer o bloqueio. Estamos com 80 famílias e querendo reduzir, e estamos conseguindo. Temos, no Cras, 1.181 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e só 80 entraram na advertência; queremos reduzir mais ainda (Técnica do Cras, município 1).

As profissionais relatam que as informações produzidas no cotidiano através das atividades institucionais são coletadas pelas equipes técnicas de Cras e Creas para alimentar os sistemas do Ministério e Desenvolvimento Social (MDS) mensalmente, porém, o tratamento da informação é feito manualmente, a nível municipal e posteriormente insere-se as informações nos sistemas informatizados da União.

Não, ainda é de forma manual. Não temos nenhum sistema em termo de cadastro (Técnica de Gestão, município 2).

O registro com o acompanhamento e atendimento das assistentes sociais é manual; temos uma ficha social que é um prontuário de cada munícipe, de cada beneficiário, e aí, conforme ele retorna, temos tudo isso registrado, mas é manual, ainda não temos isso informatizado (Técnica do Cras, município 2).

Os registros são manuais, não temos nenhum sistema informatizado (Técnica do Creas, município 2).

Hoje o que a gente faz é tudo muito manual (Técnica Gestão, município 1).

Os procedimentos manuais denotam o incipiente investimento em sistemas de informação nos municípios, o que não diminui o valor da informação produzida, mas prejudica a realização das estatísticas, tendo em

vista que mensurar os dados gerados de modo rudimentar pode gerar dúvidas na confiabilidade e desprende um tempo maior.

Nota-se a proatividade da equipe em construir instrumentais para garantir a qualidade e confiabilidade da informação. Porém, detectou-se que esse processo é de “mão única” já que os dados coletados são enviados a uma instância estadual de gestão da Assistência Social e não retornam para serem orientadores dos processos de trabalho da rede socioassistencial.

Temos um relatório mensal que é exigido pela nossa diretoria regional que é a Drads, onde mensalmente são anotados todos esses encaminhamentos, atendimentos e, aí, cada Cras elabora seu relatório e o encaminha para a direção regional, e esses dados ficam a critério da responsável do Cras, no caso, a coordenação e a equipe técnica de referência, para outros encaminhamentos, então, temos os registros mensalmente; deste Cras aqui, temos muitos registros à parte; tem a recepção, em que a pessoa que chega registra o nome e para qual atendimento; tem a ficha social, onde são anotados os relatos, que é o atendimento com a assistente social ou com a psicóloga, caso seja necessário. Temos os registros também dos cadastros e recadastros do Bolsa e do Renda; quem veio, o horário que veio, e temos vários instrumentais, em que um fecha o outro, para não ficar descoberto nenhum, pois, às vezes, passa despercebido na recepção, ou a assistente social só deu uma orientação no balcão e a pessoa foi embora, pois, mesmo que isso ocorra, tem o registro de que a pessoa esteve aqui. Então, não digo que seja 100%, porque pode escapar um ou outro, mas 99% das pessoas que passam pelo Cras têm um registro de que estiveram aqui (Técnica do Cras, município 2).

A profissional afirma que, no município, a vigilância socioassistencial ainda não está implementada no sentido formal de ter uma equipe específica para essas atividades, pois esbarra na questão dos recursos humanos, um desafio para garantir a qualidade da atenção.

Não está implantada. Temos alguns dados, mas ainda não implantamos a vigilância como deveria de fato acontecer. Mais uma vez, devido à falta de recursos humanos (Técnica de Gestão, municípios 2).

As profissionais citaram, por diversas vezes, as dificuldades quanto à garantia de terem equipes técnicas, conforme as exigências do Suas, em especial, no Município de Itapeçerica da Serra. E isso tem refletido diretamente na implementação da vigilância socioassistencial, pois, com o quadro de recursos humanos reduzido, o município tem priorizado algumas práticas, em geral, voltadas para a demanda espontânea.

As dificuldades na execução da Política de Assistência Social no município revelam que a gestão do trabalho não pode ser um debate apartado, pois implica diretamente na qualidade da oferta da política e a implementação da vigilância socioassistencial.

Em relação as metodologias de construção de conhecimento coletivo da realidade, ou seja, identificação das demandas da população e avaliação das ações realizadas pela Política de Assistência Social essas ocorrem através das Conferências Municipais de Assistência Social e de reuniões socioeducativas.

Os temas são escolhidos no início do ano. Temos um encontro com os participantes e eles sugerem alguns temas que gostaram muito, aí repetimos. Na reunião técnica,

também decidimos por temas que sejam pertinentes dentro da demanda que atendemos. (Por exemplo,) falamos: “Puxa vida, estão acontecendo muitas situações de violência doméstica”, então chamamos algum profissional da rede para ministrar palestra socioeducativa (Técnica do Cras, município 2).

Tem um dos momentos bem interessante, vivenciado no ano passado, na pré-conferência da Assistência. Chamamos os usuários do Cras, no centro cultural, um espaço grande, que tem aqui, e foi legal e bem avaliado pela população. Depois, se levou para a conferência, então, esse é um espaço de direito, voz e vez. Há, também, as avaliações que fazemos nos grupos, no final do ano, com sugestões, melhorias (Técnica do Cras, município 1).

Apesar da importância dos momentos de participação da população, priorizados nos municípios, é importante que haja continuidade nas ações participativas.

A profissional afirma que, em relação às características dos territórios, em geral parte-se das informações das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Renda Cidadã. Vale dizer que o desafio está em apropriar-se de informações dos territórios agregando conhecimentos produzidos pelos órgãos oficiais de pesquisas, estudos de universidades, entre outros.

Vale a pena dizer que cada Cras referencia um número muito grande de famílias e as equipes conseguem produzir dados, as famílias beneficiárias do programa bolsa família e do programa Renda Cidadã, que elas também conseguem acompanhar bem de perto, mas também são os dois programas que dão praticamente o perfil do território (Técnica de Gestão, município 1).

A profissional reconhece a necessidade de avaliar os impactos das ações realizadas de maneira contínua, considerando que a realidade é multidimensional, de modo a ultrapassar as dimensões da renda e das ausências.

A avaliação da Política de Assistência Social municipal, no momento, não vem sendo realizada nos municípios, enquanto um procedimento contínuo, mas somente em momentos pontuais.

Olhar todos os ângulos é a questão do monitoramento da avaliação de impacto e nisso não conseguimos avançar. A questão é que não conseguimos acompanhar efetivamente todas aquelas pessoas, então, quantificamos, quantificamos e tem um monte de indicadores de vulnerabilidade, dentro da planilha, mas como vamos monitorar e ver o impacto naquela família? (Técnica de Gestão, município 1).

Ao refletir sobre os desafios da implementação da vigilância socioassistencial no município, a profissional relata a necessidade de ferramentas para sistematizar as informações, já que os registros são realizados manualmente, o que dificulta o tratamento dos dados e limita as análises mais profundas da realidade.

O desafio é que não temos essas informações sistematizadas. Se tivéssemos um programa para colocar, inserir as várias informações e depois fazer lá o recorte e levantar

os dados, aí teríamos uma leitura muito mais próxima. Hoje, o que fazemos é tudo muito manual, também não conseguimos ter muitos indicadores, pois se colocarmos muitos indicadores, o tempo não possibilita o registro de tudo que tem de registrar (Técnica de Gestão 2, município 2).

A profissional cita o consenso da equipe técnica quanto à necessidade de implementar a vigilância socioassistencial, inclusive no que se refere ao conhecimento dos territórios, já que olhares fragmentados, podem gerar práticas fragmentadas.

O que já avançou? Muito pouco, mas a equipe já tem esse entendimento e sabe da necessidade de implantar a vigilância e fazer com que realmente aconteça; já existe essa percepção, mas ainda precisa ser efetivada. Avançamos no entendimento da necessidade (da vigilância socioassistencial) para o nosso trabalho, para que seja mais próximo da necessidade do usuário, agora falta efetivar isso com urgência. Tenho certeza de que isso ajudaria muito em nosso trabalho. Bastante! (Técnica de gestão, município 2).

Desta forma, compreendemos a importância de efetivar a vigilância socioassistencial para conhecer os territórios de atuação da Política de Assistência Social. Arregui e Koga (2013, p. 29) destacam pontos fundamentais para tanto, como:

- Mapeamento das necessidades e demandas por seguranças socioassistenciais expressas nas diversas escalas territoriais e institucionais;
- Grau de adequação da oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais em função do reconhecimento de como as demandas se fazem presentes e se configuram concretamente nos territórios;
- Padrão de qualidade da oferta de serviços, programas e benefícios e acompanhamento dos processos e resultados operados e alcançados pela rede socioassistencial.

3. Considerações finais

Questionar sobre o significado da vigilância socioassistencial evidenciou perspectivas ainda divergentes como o entendimento da vigilância enquanto controle de beneficiários dos programas de transferência de renda, está ainda muito presente entre os profissionais. Embora reconheçam a importância da informação para a elaboração de diagnósticos, planejamento e definição de agendas da assistência social que, efetivamente, possam ir ao encontro das demandas da realidade, indicam não existir uma articulação orgânica dessa função no cotidiano profissional e na gestão da Política de Assistência Social.

Constatou-se, nos dois municípios, que a forma de coletar dados territoriais se realiza através da rede socioassistencial, em especial, Cras/Creas, porém, todo o processo empreendido pelas profissionais não possui fluxo contínuo de retorno da informação, que está voltada para o preenchimento de relatórios e sistemas.

Assim, em se tratando de uma atuação proativa em relação ao conhecimento das condições de vida dos usuários da Política de Assistência Social, não há atividades sistemáticas no campo preventivo de caráter

territorial, permanecendo a demanda espontânea como a principal forma de acesso da população a essa política.

Alguns aspectos são consensuais, nos municípios como, por exemplo, a necessidade de padronizar o registro da informação, como forma de criar possibilidades de comparação, no tempo e no espaço, das mudanças e permanências na realidade dos territórios.

A gestão do trabalho é uma pauta que vem sendo continuamente discutida pelos trabalhadores do Suas em todas as instâncias da política e é condição para a implementação da vigilância socioassistencial.

A construção coletiva do conhecimento dos territórios de gestão da Política de Assistência Social ainda precisa alcançar formas de relação contínua, com fluxos estabelecidos na rotina da gestão e da rede socioassistencial, incluindo metodologias participativas e a incorporação do conhecimento dos trabalhadores do Suas, para que não se realize o trabalho somente a partir de indicadores e estatísticas gerais, que são importantes, mas não expressam a realidade e não desvelam o “chão” de cada “canto” das cidades.

O incipiente investimento em sistemas de informação é notório e pode ser constatado nos municípios pesquisados, onde todos os procedimentos de registros das demandas atendidas pelos serviços socioassistenciais são realizados de forma manual, dificultando o tratamento dos dados, a construção de totalidades, enfim, sendo pouco úteis à gestão da política e fragilizando o caráter público da vigilância socioassistencial. Ainda assim, apesar das dificuldades arroladas pelos profissionais, foram detectados instrumentais interessantes, construídos pelas equipes para a coleta de informações, que, se bem e sistematicamente trabalhados, podem revelar o alcance da Assistência Social na vida da população usuária.

Com relação ao lugar que deve ocupar a vigilância socioassistencial, na gestão municipal, há divergências que expressam o debate existente na política. Para os profissionais pesquisados, há o entendimento de que a vigilância socioassistencial deve ser de responsabilidade de determinados profissionais especializados na coleta e no tratamento das informações. Ora, esta não parece ser a melhor forma, pois delegar a responsabilidade pela vigilância a uma equipe apartada das equipes profissionais significa perder a riqueza das informações que emanam de várias fontes e sujeitos que dialogam e estão presentes no cotidiano do trabalho profissional e, nesse sentido, os próprios usuários são informantes privilegiados.

Quanto a ter implementado ou não a vigilância socioassistencial, os municípios afirmam que não a realizam; contudo, pode-se constatar a existência de atividades relacionadas a essa função, porém, sem uma sistemática definida, tampouco com fluxo estabelecido do processo de conhecimento e tratamento da informação.

Assim, toda atividade voltada para desvelar a realidade das famílias e territórios, com o intuito de garantir a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, revela uma vigilância socioassistencial como responsabilidade compartilhada entre os trabalhadores do Suas e a estão, movimento que deve ser de reciprocidade contínua.

Os desafios apresentados demonstram que há ainda longo caminho a ser percorrido para que a função da vigilância socioassistencial possa atingir seus objetivos sociais e políticos. É necessário que seja conhecida e discutida em cada realidade, de modo a agregar trocas constantes entre os trabalhadores do Suas, construindo consensos e operacionalizando modos de ação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação**. 1. ed. 2. reimpressão, Curitiba: Juruá, 2012.

ARREGUI, C.; KOGA, D. **Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público na Política de Assistência Social**. In: BRASIL, CAPACITA SUAS, Caderno 3. Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

BRANT CARVALHO, M. C. Gestão social e políticas sociais: uma questão ainda em debate no século XXI. JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. F. G.; WANDERLEY, M. M.; MENDONÇA, P. (Orgs.) **Gestão social: mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2013.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Cria a Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social (PNAS)**. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica do sistema único de assistência social (NOB-Suas)**. 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2010: módulos Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e entidades conveniadas**. Brasília, 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2011: módulos Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e entidades conveniadas**. Brasília, 2011.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília, 2011.

_____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2012: módulos Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e entidades conveniadas**. Brasília, 2012.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma operacional básica do sistema único de assistência social (NOB-Suas)**. Aprovada pela Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas da vigilância socioassistencial**. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo Suas 2013: Módulos Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e entidades conveniadas**. Brasília, 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Vigilância social**. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Vigilância de riscos e vulnerabilidades**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/riscos-e-vulnerabilidades>>. Acesso em: 4 set. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Padronização dos registros dos atendimentos do Cras e do Creas**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia/padroes-de-servicos/projeto-deimplementacao-das-acoess/padronizacao-dos-registros-dos-atendimentos-dos-cras-ecreas>>. Acesso em: 4 set. 2013.

RIBEIRO, K.S. **A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social**: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapeverica da Serra/SP. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, T. G. M. **A vigilância social na política de assistência social**: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)- Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

SPOSATI, A. ; REGULES, L. E. Assistência social: política de direitos à seguridade social. In: BRASIL. **Capacita Suas**. Caderno 01. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

WANDERLEY, L. E. W. Gestão social: o social e o público. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; GONÇALVES DIAS, S. L. F.; BELFIORE WANDERLEY, M.; MENDONÇA, P. (Org.). **Gestão social**: mobilizações e conexões. São Paulo: LCTE: Enapegs, 2013.

_____; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: SIERRA, G. **Los rostros del Mercosur**: El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: Clacso, 2001.