

PUCRS

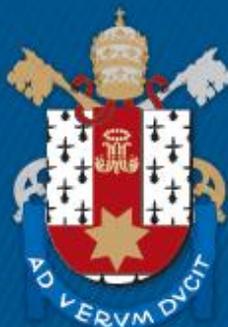
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

MARLENE ROSA DE OLIVEIRA FIOROTTI

**VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: TRAVESSIA ENTRE O TEXTO NORMATIVO
REGULAMENTÁRIO E O CONTEXTO VIVIDO**

Porto Alegre
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

MARLENE ROSA DE OLIVEIRA FIOROTTI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: TRAVESSIA ENTRE O TEXTO NORMATIVO
REGULATÓRIO E O CONTEXTO VIVIDO

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação do Curso de Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gleny T. D. Guimarães

Porto Alegre/RS

2020

Ficha Catalográfica

F521v Fiorotti, Marlene Rosa de Oliveira

Vigilância Socioassistencial Travessia entre o texto normativo regulatório e o contexto vivido / Marlene Rosa de Oliveira Fiorotti . – 2020.

194 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães.

1. Assistência social. 2. Vigilância socioassistencial. 3. Direitos. 4. Segurança socioassistencial. 5. Realidade. I. Guimarães, Gleny Terezinha Duro.
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

MARLENE ROSA DE OLIVEIRA FIOROTTI

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: TRAVESSIA ENTRE O TEXTO NORMATIVO
REGULATÓRIO E O CONTEXTO VIVIDO

Defesa realizada em 23 de abril de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Gleny Terezinha Duro Guimarães (orientadora)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a Aldaíza Sposati
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof.^a Dr.^a Jane Cruz Prates
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof.^a Dr.^a Marilene Maia
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

A todos que desde sempre lutaram pelos direitos, àqueles que lutaram pelo direito de não ter suas terras roubadas, sua cultura negada sob o pretexto de serem “aborígenes, selvagens”, quando na verdade eram os donos do Brasil que nasceu de um assalto; àqueles que lutaram, contra a escravidão; a todos *in memoriam* que morreram lutando pelo direito à proteção social.

A todos os trabalhadores do SUAS, lideranças e outros que acreditam na política de assistência social como um direito a ser garantido.

A todos que necessitam acessar assistência social na condição de direito socioassistencial.

AGRADECIMENTOS

À família... À família de origem pelo apoio e pelos socorros quando precisei. À família extensa (Canoas e Carlos Barbosa), obrigada por entenderem minha ausência nos gostosos encontros de família e a minha família. Ao companheiro Egídio (muitas vezes foi meu porto seguro), filho Regis e filha Taiane, peço perdão pelas atitudes nem sempre acolhedoras, em especial no momento “surtante” do processo de construção desta obra, minha eterna gratidão pelo apoio, preocupação e paciência que tiveram comigo neste gratificante e, por vezes, desesperador percurso de construção da tese.

À pareceria da equipe de trabalho na prefeitura de Viamão/Secretaria Municipal de Assistência Social, que se solidarizou comigo, contribuindo, oportunizando tempo para dedicar a produção deste trabalho. Ao secretário interino Carlos Henrique de Oliveira, à coordenadora da VSA Carmen Lourenzi, ao secretário municipal Leandro Aguirre, a vocês muito obrigada, pelo apoio e solidariedade. Ao colega Rodrigo Truyllo, obrigada pelas trocas e reflexões sobre a temática tão cara a nós.

Às professoras e aos professores do PPGSS, em especial a professora e orientadora Gleny Guimarães, pela paciência, respeito e valorização do meu processo de trabalhadora estudante (na verdade trabalhadora com as suas várias facetas/atribuições: trabalhadora que é filha, que é companheira/esposa, que é mãe e que no meio do caminho da tese se descobriu avó) nestes quatro longos/curtos anos. Obrigada pelo incentivo e pela liberdade que tive neste percurso em que experimentamos as dores e as delícias dos processos de pesquisa, de sistematização, de análise e de escrever a tese. A professora Gleny, minha gratidão por ter contribuído, sempre com muita seriedade e respeito com as minhas produções e, muitas vezes, com a leveza necessária nesta caminhada, além de ter sido uma entusiasta incentivadora do meu projeto de vida – futuramente – à docência.

Ao núcleo de estudo GEPsT, agradeço a reflexão coletiva que este núcleo oportuniza e que tanto contribui a quem dele participa. Agradeço de forma especial a colega Marina Caetano pelas reflexões e companhia nos cafezinhos de final de tarde, à equipe de iniciação científica que se envolveu na pesquisa: Paula, Natália, Fernanda, Maria Eduarda, muito obrigada pela parceria, aprendizado e dedicação.

À banca, composta por Aldaíza Sposati, fonte de inspiração e iluminação em nossos processos (práxis) de trabalhadora do SUAS, bem como nos percursos de estudante, a Jane Prates, que tanto contribui conosco, traduzindo, decodificando Marx em nosso dia a dia e a Marilene Maia, companheira de lutas populares, eclesiais e de lutas na política pública também,

parceira que topa trabalho ousado, trabalho que desacomoda e exige disponibilidade para aprender fazer. A vocês, o meu muito obrigada pelas marcas de vocês em mim, na minha história de trabalhadora do SUAS.

À Capes, por oportunizar este processo de pesquisa, estudo e construção da tese. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Antes de 2016 já me sentia privilegiada em acessar universidade para cursar doutorado, pois esta oportunidade não era universal, e agora 2019/2020 saio da universidade sentindo-me como uma das pouquíssimas privilegiadas que terão acesso a cursar doutorado com bolsa Capes, diante do desmonte atual das políticas públicas, pois o que antes, em alguns momentos históricos foi considerado investimento, hoje é considerado gasto, e “gasto com quem não é preciso gastar” – o trabalhador assalariado. À Capes, muito obrigada pela oportunidade de pesquisa e sistematização do conhecimento que repercute na prática de quem o produz e de quem estuda para qualificar os seus processos de trabalho.

Sabem do que são feitos os direitos, meus jovens?

Os direitos são feitos de suor, de sangue, de carne humana apodrecida nos campos de batalha, queimada em fogueiras!

Quando abro a Constituição no artigo quinto, além dos signos, dos enunciados vertidos em linguagem jurídica, sinto cheiro de sangue velho!

Vejo cabeças rolando de guilhotinas, jovens mutilados, mulheres ardendo nas chamas das fogueiras! Ouço o grito enlouquecido dos empalados.

Deparo-me com crianças famintas, enrijecidas por invernos rigorosos, falecidas às portas das fábricas com os estômagos vazios!

Sufoco-me nas chaminés dos Campos de concentração, expelindo cinzas humanas!

Vejo africanos convulsionando nos porões dos navios negreiros.

Ouçó o gemido das mulheres indígenas violentadas.

Os direitos são feitos de fluido vital!

Pra se fazer o direito mais elementar, a liberdade, gastou-se séculos e milhares de vidas foram tragadas, foram moídas na máquina de se fazer direitos, a revolução!

Tu achavas que os direitos foram feitos pelos janotas que têm assento nos parlamentos e tribunais?

Engana-te! O direito é feito com a carne do povo!

Quando se revoga um direito, desperdiça-se milhares de vidas...

Os governantes que usurpam direitos, como abutres, alimentam-se dos restos mortais de todos aqueles que morreram para se converterem em direitos!

Quando se concretiza um direito, meus jovens, eterniza-se essas milhares de vidas!

Quando concretizamos direitos, damos um sentido à tragédia humana e à nossa própria existência!

Raquel Domingues do Amaral (02/05/17)

Juíza federal

RESUMO

O presente estudo apresentado para obtenção do título de doutora em Serviço Social à PUCRS visa refletir a temática da vigilância socioassistencial e sua importância na garantia de direitos à proteção social. Para isso, propõe um percurso com objetivo de desvendar as contradições nos processos de implantação/implementação da Vigilância Socioassistencial (VSA) nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Diante de um processo de normatização da política de assistência social que em seu contraponto apresenta fragilidades no campo operacional metodológico. Sendo Uma das fragilidades a não utilização das cinco seguranças sociais como parâmetro nas três funções da Política de Assistência Social. O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa fundamentada no método dialético crítico. A partir do estudo, foi possível verificar que a VSA está sendo implantada e ou implementada nos municípios, em geral, por iniciativa dos trabalhadores ligados à execução dos serviços. Quanto à compreensão dos trabalhadores, o estudo mostra referências a VSA como controle moral de trabalhadores e da execução dos serviços, ou a VSA como mapeamento das vulnerabilidades; como setor do Registro Mensal de Atendimento (RMA), entre outros. Foi possível observar que a dificuldade de compreensão em relação à VSA e ao modo como ela acontece no município foi mais presente junto aos trabalhadores/equipamentos terceirizados, bem como junto ao Conselho municipal de assistência social. Consta-se que o significado de função da VSA na assistência social remete a interpretar e traduzir a realidade a partir do olhar desta política na perspectiva da proteção e desproteção social tendo como indicadores centrais as cinco seguranças socioassistenciais: acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento de autonomia e apoios e auxílio. Nessa direção, faz-se necessário apreender a VSA e suas macroatividades, trabalhadas neste estudo, como possíveis mediadores (com seus avanços e limites) nos processos de trabalhos de implantação e implementação da VSA. Verifica-se o não conhecimento das macroatividades da VSA, bem como, a não transfiguração dos dados coletados em informação estratégica nos municípios. Observa-se uma contradição em relação à concepção da política de assistência social que se pauta na garantia e ampliação de direitos, como proteção social preventiva, protetiva e proativa, uma vez que no cotidiano a prática e a leitura de realidade não oferecem indicadores que revelem enfrentamento que se revelem na perspectiva da autonomia da população, qual seja o direito no lugar da bem-estar e o enfrentamento dos processos de desigualdade. Esta resignificação terá repercussão também na operacionalização da VSA.

Palavras-chave: Assistência social. Vigilância socioassistencial. Direitos. Segurança socioassistencial. Realidade.

ABSTRACT

The present study, conducted as a doctoral dissertation at the Pontifical University of Rio Grande do Sul (PUCRS) in the field of Social Work, aims reflect on the social-assistance vigilance (SAV) and its importance when it comes to the rights of social protection. For that, we aim to unveil some contradictions in the social-assistance vigilance implementation in the municipalities of greater Porto Alegre, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. We have conducted this research in face of the social assistance policy normalization, which presents a weakness in the methodological operating field. One of these fragilities is the non-usage of the five social securities as a measurement in the three social assistance policy's roles. Our dissertation is characterized as a qualitative research based on the dialectical-critical method. Based on this study, we noted the SAV is, at large, being implemented in the cities by workers' initiative, all of them associated to the execution of the services. Regarding workers' understanding, we found that there are understandings referring to SAV as a moral control of the workers and the execution of services, or SAV as the mapping of vulnerability, such as Service Registry, and others. It was possible to note that a hardship of comprehension in relation to SAV and how it takes place in the city has been more present along with workers and outsourced equipment, as well as along with social assistance city board. We have found that the meaning of SAV function in social assistance refers to the interpretation and translation of a reality based on this policy on the perspective of social protection and deprotection, having as its main indicators the five social assistance safe aspects: welcoming; income; conviviality or family, community, and social living; leadership development; and support and help. In this sense, we understand SAV and its macroactivities, studied in the present research, as possible mediators (with their breakthroughs and limitations) in the SAV implementation process. We have also noted the lack of recognition of SAV macroactivities and a lack of data collected as strategic information throughout the municipalities considered. We have also observed a contradiction relating to how social assistance policy is understood, based on the rights and their amplification, as a preventive, protective and proactive social support, since in service's routine the interpretation given to reality does not offer indicators in the perspective of population autonomy, that is, the right in the place of benefits, and inequality in the place of necessity. This reframing will also impact in the SAV operationalization.

Keywords: Social assistance. Social-assistance vigilance. Rights. Social-assistance safe. Reality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema metodológico da pesquisa	28
Figura 2 – Mapa localização das produções VSA	30
Figura 3 – Rupturas	43
Figura 4 – Pinguela para o passado	48
Figura 5 – Três funções da política de assistência social	51
Figura 6 – Função	58
Figura 7 – Macroatividade Organização, Estruturação e Padronização e Informações e Gerenciamento e Consulta de Sistemas Informatizados.....	76
Figura 8 – Macroatividade Elaboração diagnóstico e pesquisas	78
Figura 9 – Macroatividade Monitoramento e avaliação	80
Figura 10 – Macroatividade Planejamento e organização de ações de Busca ativa.....	83
Figura 11 – Processo de trabalho VSA.....	87
Figura 12 – Proteção social e as seguranças socioassistenciais.....	90
Figura 13 – Território	92
Figura 14 – Processo de trabalho.....	127
Figura 15 – Elementos do processo de trabalho	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Extrema pobreza e o acesso a infraestrutura	105
Gráfico 2 – Saldo de trabalhadores, Maio 2019	106
Gráfico 3 – Famílias cadastradas no CadÚnico e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	111
Gráfico 4 – Trabalhadores Proteção Social Básica 2016/2017	114
Gráfico 5 – Profissionais entrevistados	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sujeitos pesquisados	32
Quadro 2 – Categorias intermediárias e finais oriundas das entrevistas	35
Quadro 3 – Quadro VSA nos documentos e legislação.....	57
Quadro 4 – Seguranças sociais e as devidas provisões na Assistência Social	63
Quadro 5 – Linha de tempo VSA	68
Quadro 6 – IBEU Municípios da RMPA	104
Quadro 7 – Valores benefícios transferência de renda – RI SAGI/ 2019	110
Quadro 8 – ID CRAS/Censo SUAS 2017	115
Quadro 9 – Famílias em acompanhamento nos municípios da RMPA (RMA 2018).....	121
Quadro 10 – SCFV Execução no CRAS – Região Metropolitana de Porto Alegre.....	122
Quadro 11 – Processo de trabalho VSA	136
Quadro 12 – Sujeitos pesquisados- municípios.....	188

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Análise de Conteúdo
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Sistema de Cadastro Nacional do SUAS
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEGOV	Grupo de Pesquisa Educação, Trabalho e Políticas Sociais
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Cidadania e Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades da Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPF	Conselho, Plano e Fundo CPF
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EAD	Ensino a Distância
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GRANPAL	Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre
IBEU	Índice de Bem Estar Urbano
IDCRAS	Indicador de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social
IGDPBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
JOINP	Jornada Internacional de Políticas Públicas
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Família e Individuo
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PCD	Pessoa Com Deficiência
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SIMPETI	Sistema Monitoramento ações estratégicas do Programa Erradicação Trabalho Infantil
SISC	Sistema de Informação Serviço de Convivência
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
VSA	Vigilância Socioassistencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Trajetória de Trabalhadora do SUAS e a VSA.....	16
1.2	A Importância e Justificativa de Debater VSA no SUAS.....	22
1.3	Percurso da pesquisa sobre a VSA nos Municípios Pesquisados.....	26
2	POLÍTICA SOCIAL E O DESAFIO DE GARANTIR (MANTER) DIREITOS...39	
2.1	Política Social: percurso de conquistas e o prenúncio de perdas	39
2.2	Política de Assistência Social e o SUAS.....	44
2.2.1	Prenúncio de Perdas Históricas	46
2.3	Funções da Assistência Social: desafios e possibilidades	52
3	VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL.....	55
3.1	Marco Regulatório: VSA Função da política de Assistência Social ou um instrumento de coleta de dados	55
3.2	Macroatividades da VSA	69
3.3	VSA e o Território.....	91
4	CONHECENDO O TERRITÓRIO, A REALIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....	99
4.1	Demografia, Infraestrutura e Trabalho	100
4.2	Proteção Social Básica a partir do Censo SUAS e do RMA.....	107
5	VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PROCESSO DE TRABALHO E AS MEDIAÇÕES NECESSÁRIAS	126
5.1	Processos de Trabalho na Implantação/Implementação da VSA	126
5.1.1	Macroatividades da VSA: instrumentos e os agentes do trabalho	132
5.2	Processo de Trabalho VSA nos municípios pesquisados	140
5.3	Vigilância Socioassistencial: Instrumento, ferramenta e compromisso.....	147
5.4	VSA: seu lugar na política de assistência social e suas atribuições	156
5.5	VSA e o Território.....	160
6	CONCLUSÕES	163
	REFERÊNCIAS	176
	APÊNDICE A – Carta do II Seminário Regional – Granpal de VSA.....	185
	APÊNDICE B – Carta Convite aos Municípios	187
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre Esclarecido.....	189
	APÊNDICE D – Roteiro de entrevista	192

1 INTRODUÇÃO

Esta tese está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Este pós-graduação possui linhas de pesquisa em *Serviço Social políticas e processos sociais* (Serviço Social, Direitos Humanos, Desigualdades e Resistências, Serviço Social, Ensino e Formação, Serviço Social, Seguridade Social e Políticas Sociais, Serviço Social, Trabalho e Processos Sociais) A produção acadêmica em questão está vinculada à linha de pesquisa Serviço Social – Trabalho e Processos Sociais, desenvolvia no núcleo Grupo de Pesquisa sobre Cotidiano, Trabalho e Território (GEPsT). Versa sobre a Vigilância Socioassistencial entre o processo normativo e sua execução cotidiana nos municípios da grande Porto Alegre. Tem por finalidade desvelar possibilidades e potencialidade da VSA na execução da política de Assistência Social nos municípios.

Neste capítulo, registra-se se a trajetória de trabalhadora do SUAS e sua motivação para estudar o tema, discute-se a Vigilância Socioassistencial (VSA) no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na sequência, apresenta-se o processo metodológico da pesquisa e a descrição dos próximos capítulos.

1.1 Trajetória de Trabalhadora do SUAS e a VSA

Quando é possível escolher a profissão e nela trabalhar, estabelece-se um compromisso ético e político mais intenso, na perspectiva dos princípios da profissão, entre eles, a defesa, o aprofundamento e a consolidação da cidadania e da democracia (socialização da riqueza socialmente produzida e da participação política), defesa da equidade e da justiça social, universalizando o acesso a bens e serviços relativos a programas e políticas sociais e a sua gestão democrática, no caso do Serviço Social. Este princípio orientou as estratégias construídas no cotidiano profissional, comprometido com a garantia de acesso aos direitos na luta de enfrentamento da desigualdade social, base do sistema de produção vigente no país.

Nesta direção, onze meses após a promulgação da LOAS, iniciamos o percurso de assistente social na condição de servidora pública concursada na prefeitura (única assistente social) de uma cidade de grande porte na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). A primeira ação “fora da casinha”, para além do que a instituição queria, foi estudar a LOAS coletivamente com a sociedade civil organizada em função de constituir o Conselho de Assistência Social, apesar da opinião do prefeito: “*Não, menina, conselhos, não precisa mais. Estamos na democracia, eles eram importantes na época da ditadura*”. Como a necessidade

não era compartilhada pelos gestores, esta tarefa foi realizada fora do horário de expediente, aos sábados, em parcerias com as entidades que executavam ações sociais e ações de Política de Assistência Social na cidade.

O estudo coletivo da LOAS com a comunidade organizada aconteceu nas entidades que desenvolviam algum trabalho na área social, iniciando vida de trabalhadora “vileira” (à época, uma das poucas jovens que moravam em vila estudante de escola pública, a acessar universidade) entendendo ser importante também “desnudar as suposições igualmente presunçosas daqueles que pensam saber o que são os fatos e as soluções, e que querem impô-las às pessoas”. (HOBSBAWM, 1998, p. 230). O controle social é importante, sim, e quem tem que saber disso é a sociedade civil, e com ela que é preciso aprender a fazer e ser conselho municipal de assistência social desta cidade.

Controle social aqui é entendido como a “participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2002, p. 45), na perspectiva de atuação dos setores organizados da sociedade civil intervindo com avaliação. Controle social ainda, como como identificação de práticas a serem melhoradas, na perspectiva do controle, da vigilância financeira a fim de buscar a garantia de execução físico-financeira “no sentido de controlá-las para que estas atendam cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”. (CORREIA, 2003, p. 68). Em 8 de agosto de 1996, institui-se na forma da lei o Conselho Municipal de Assistência Social, e nesta data foi eleito o seu primeiro presidente. Com inspiração em Paulo Freire, percorreram-se os caminhos da insurgência.

Neste percurso, conheceram-se todos os territórios da cidade com suas possibilidades e limites, avançou-se no processo com a população para além da situação ingênua e administrativa de instalar um conselho porque era exigência legal, e o prefeito que não acreditava e nem queria o conselho deu posse ao primeiro Conselho Municipal de Cidadania e Assistência Social (CMAS). Observa-se que do período de 1994 a 1997, a necessidade de (re)conhecimento da realidade, do contexto socioterritorial e de planejamento estava presente, exigindo respostas e o desenvolvimento de competências para sua execução. Foi preciso ter convicção para acreditar e contribuir na mudança do padrão de execução dos serviços que à época era conhecido como plantão social. Em janeiro de 1997, assume um governo de matriz popular.

O plano plurianual baseado no diagnóstico trouxe outras proposições, e muitas delas foram aproveitadas¹ no reordenamento da política com a nova administração, que já encontrou

¹ Não sem alguns embates durante três anos na gestão anterior e alguns vários meses na nova gestão.

encaminhado o Conselho, Plano e Fundo (CPF) na constituição da Política de Assistência Social no município, conforme preconiza a LOAS. Nos períodos seguintes foram instituídos serviços descentralizados cujo atendimento abarcou mais de 200 famílias em quatro grandes regiões da cidade, segundo as situações de maior empobrecimento e menos serviços de assistência social à disposição da população. Fruto deste trabalho, a cidade foi a primeira a receber o programa estadual renda mínima (1998-2002) que beneficiou, em Viamão, 271 famílias por um ano, com um salário mínimo mensal. Ainda neste período, realizou-se ensaio de mapeamento e assessoria da rede de entidades que trabalhavam com assistência social (hoje, socioassistencial), monitoramento e avaliação dos serviços com prestação de contas junto ao Orçamento Participativo nas regiões da cidade.

Em 2003, a partir de um convite de Ana Paula Mota Costa, gestora de assistência social na metrópole, a experiência e o aprendizado novamente flertam com a VSA, quando na coordenação técnica do projeto regional² Rede de Proteção, trabalhou-se com pesquisa sobre a situação de rua, criança e adolescente em parceria com Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),³ estudando-se território, indicadores, formação continuada, metodologia e articulação das políticas e entre as cidades para melhor atender a população infanto-juvenil em situação de vulnerabilidade e risco social.

Entre 2005 e 2009, o aprendizado foi ao âmbito da garantia de qualidade da oferta do serviço de acolhimento institucional para criança e adolescente na modalidade abrigo. A autora, na condição de assistente social da instituição, conjugou esforços de alguns trabalhadores que ousavam sonhar uma forma diferente de ser abrigo. Propôs reuniões sistemáticas de estudo com temáticas e estudos de caso com toda a equipe, um dos materiais que se estudou foi o livro *Filhos do governo*, de Silva (1998). Implantou-se o planejamento construído coletivamente. Neste planejamento construiu-se o planejamento do “Abrigo que queremos” e o que precisa ser feito para alcançar, na forma de um planilhamento, com metas ações, atividades e indicadores de avaliação.

Para alcançar o “Abrigo que queremos”, desenvolveram-se cinco subprojetos. Estes envolveram alguns dos trabalhadores e todos os adolescentes. Entre as mudanças estiveram a implantação de trabalhos em grupos, a intensificação da participação dos adolescentes na vida comunitária e na rede socioassistencial, além de assembleias internas quinzenais com as casas.

² Projeto rede de proteção financiado pelo BNDES, envolvendo sete cidades no enfrentamento da situação de rua de crianças e adolescentes, que possuíam um grande quantitativo de crianças nas ruas de Porto Alegre. Cidades: Alvorada, Canoas, Cachoeirinha, Esteio, Gravataí, Porto Alegre e Viamão.

³ Ver: FASC, 2004.

Com os moradores de cada casa; o abrigo estava composto por duas casas, cada casa com capacidade para até 12 pessoas. Os/as adolescentes foram estimulados a serem participantes autônomos no dia a dia do funcionamento da casa, bem como a participarem do mundo do trabalho via estágio, Programa Jovem Aprendiz e outros. Nesta experiência se potencializou o que a coordenação e alguns educadores acreditavam ser importante realizar até o momento. Possuíam o desejo e a concepção, com este intuito, mas a prática não alcançava esta proposta com um processo coletivo, organizado e planejado.

Apreendeu-se a fazer com os trabalhadores e com os residentes da casa, que se sentiram mais respeitados e valorizados. O abrigo⁴ contribuiu de forma mais efetiva reconhecendo e criando espaços que garantisse às crianças e adolescentes o tratamento como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”. Quando saiu a resolução 01 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o abrigo já estava reordenado, não por força de lei, mas da necessidade de garantir direitos. Processo atingiu metas importantes, fruto do compromisso ético-político dos trabalhadores desta instituição, a partir da adoção de uma metodologia de trabalho construída pela autora, que possibilitou a mobilização das propostas da coordenação e alguns educadores, que aderiram ao novo processo de trabalho, que incluía a implantação de processos de educação permanente e de novo jeito de entender, de conviver e de garantir o espaço e a participação dos moradores da casa.

Nesta perspectiva, a caminhada no município até 2013 aconteceu sempre buscando pautar-se por planejamento, construção coletiva, supervisão e acompanhamento técnico junto aos serviços na tentativa de articular a demanda e oferta por serviços e processos a partir da vida, a partir da execução da política e dos vazios ainda existentes e perceptíveis aos nossos estudos/observações muitas vezes sem base científica. Diga-se de passagem, que nem sempre foi possível estudar a demanda com a sua respectiva resposta a tempo e com a qualidade necessária, em atenção ao território e à população que dela necessitou.

⁴ Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta. O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. (BRASIL. 2009b).

Este processo de aprendizado, de execução/gestão da política de assistência social, esteve sempre permeado por estudo, como a busca de fortalecimento para o exercício profissional (especialização em política pública; especialização em gestão do cuidado; mestrado; estudo em equipe com temáticas e ou instrumentos específicos e/ou discussão de situações; ou ainda com seminários organizados pelas equipes, parcerias com universidades para formação das equipes no município), observando-se a importância dos processos de educação permanente. Em 2013, contraditoriamente a sofrida experiência funcional com a nova gestão do município de concurso teve início uma nova e desafiadora experiência⁵ em outro município (processo de cedência por dois anos), para contribuir na implantação da VSA em um município de grande porte da RMPA.

Foi preciso reavivar competências de trabalho coletivo com as equipes e conselho de assistência social nivelando conhecimentos básicos sobre o SUAS e as funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa dos direitos socioassistenciais; também foi preciso adquirir conhecimentos sobre produção, sistematização e gestão da informação. Realizaram-se seminários municipal de estudo, bem como, dois seminários regionais de reflexão sobre o processo de implantação/implementação da VSA na RMPA.⁶ Um dos frutos destas reflexões foi a produção da carta RMPA (Apêndice A), com o processo reflexivo com questões para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) sobre o Pacto de Aprimoramento SUAS/2014-2017, que infelizmente até a presente data está sem resposta para o coletivo da RMPA. Foi necessário também, neste novo percurso, fazer parceria com a universidade,⁷ compartilhar e aprender novas metodologias, por exemplo, o Mapa Falado,⁸ para realização do diagnóstico

⁵ Convite da secretária municipal de desenvolvimento social de Canoas - Maria Eunice Wolf, a quem agradeço imensamente a oportunidade.

⁶ Primeiro seminário regional promovido pela Associação dos Municípios da Região da Grande Porto Alegre (Granpal), reuniu, em Canoas, representantes de 27 municípios gaúchos. Estiveram a representante do Serviço de Vigilância do Ministério de Desenvolvimento Social, Cíntia Miranda, e a consultora Dirce Koga. Cíntia abordou questões voltadas à regulamentação e implantação da VSA, incluindo o que se refere às equipes e à estruturação institucional. Comentou que na maioria das cidades há vários instrumentos que são de vigilância, mas que não estão organizados. O evento contou com 138 inscritos, sendo 107 da Granpal. O trabalho desenvolvido na área de VSA em 17 municípios do estado, entre eles a cidade de Canoas, foram debatidos no II Seminário Regional em Vigilância Socioassistencial, promovido pela Associação das Prefeituras da Grande Porto Alegre (Granpal), realizado em 30 de setembro de 2016.

⁷ Parceria com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos): Faculdade de Serviço Social e Instituto Humanitas Unisinos –IHU para a elaboração e diagnóstico socioterritorial de forma coletiva.

⁸ Artigos construídos a partir desta experiência: “Diagnóstico socioterritorial: uma construção coletiva, muitos aprendizados – experiência de canoas – RS” (VII seminário observatórios pesquisas, instituições e sociedade nas tramas de crise, 2017, Porto Alegre); “Território e a participação popular: desafios da e na intervenção social” (III Seminário Internacional de Políticas Públicas, reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção, 2017, Porto Alegre. III Jornadas Internacionales. Sociedad, Estado y Ubiversidad. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2017); “Território e intersectorialidade: uma experiência a partir do ‘mapa falado’”

socioterritorial, com a participação popular nos diversos quadrantes no município. Esta experiência rendeu uma participação no terceiro seminário internacional sobre pesquisa participante⁹ realizado na Universidade Nacional da Colômbia.

Ainda nesta caminhada profissional, mais recentemente buscando formas de sobrevivência do SUAS no município, diante do desmonte vivenciado, tem-se investido em processos de educação permanente constituindo protocolos de gestão e execução dos serviços socioassistenciais, para tentar sinalizar que a assistência social não é mais “terra de ninguém”, que possui serviços tipificados com propostas metodológicas e compromissos de gerar mudanças na vida das pessoas e no território. As equipes estão sentindo este processo como apoio no cotidiano, com reflexão na ação e, ao mesmo tempo, participando da padronização das ofertas de serviços no território. Atualmente a autora está vivenciando uma grata experiência na docência, “estando professora” no ciclo CapacitaSUAS RS.

Nesta caminhada de 25 anos de trabalho na política de assistência social, sempre optou-se por ser sujeito histórico do processo, vislumbrando desocultar as manifestações da desigualdade social e buscando responder enquanto política de assistência social. Convicta na Assistência Social como um direito e a sua execução como obrigação dos trabalhadores que nela e inserem, na perspectiva de garantia de direitos. Neste percurso, recentemente percebendo na VSA um potente instrumental a ser aprendido e apreendido no cotidiano de gestão e de execução do Sistema Único, no dia a dia da Assistência Social, contribuindo para o necessário percurso de desvelar o que está oculto no “teimoso” e agora mais gravoso processo de desigualdade social repercutindo nas vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios. A VSA são os “óculos, a lente” da assistência social que faz enxergar para ler, ler para entender, entender para intervir, intervir com qualidade para mudar, para prevenir, transformar ou, no limite, para minimizar. No entanto, é preciso registrar que uma das limitações da pesquisadora neste processo foi a frágil capacidade de sistematizar a prática, de escrever sobre o cotidiano profissional de desafios, mas de muito aprendizado e de busca de formação continuada. Vale destacar que a formação significou energia, respostas e mediações para a práxis diária. O processo de mestrado e de doutorado estão nesta caminhada de superação de limites, de busca incessante na condição de resistência, de uma realidade precarizada e vivenciada cotidianamente na política de assistência social.

(III seminário internacional de políticas públicas reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção, 2017, Porto Alegre) e “Política de assistência social e os desafios do trabalho profissional na construção do diagnóstico socioterritorial”. Ver: FIOROTTI; GUIMARAES, 2018.

⁹ III Simpósio Internacional de Investigación Participativa: Homenaje a Orlando Fals Borda.

Neste contexto, o SUAS com sua proposta de organização e normatização da assistência como política pública de proteção social é um alimento na caminhada, é um renovar/reavivar a utopia, com todos os limites que nele existem, bem como as potencialidades irrefutáveis. Não é romantizar o sistema; é afirmar que existe um sistema, configurado como arranjo político e institucional, importante no sentido de instituir capacidades, “um conjunto de aportes, de equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede de serviços, instâncias de pactuação e deliberação intergovernamentais”. (JACOUD, 2017, p. 45). Ele institui outros mecanismos de gestão que deram organicidade à política de assistência social. Este sistema é fruto de um processo histórico de muita luta que culminou na Constituição Federal de 1988. Especificamente nos artigos 203 e 204, que resultaram na lei n.º 8.842/93, possibilitando implantar o Sistema Brasileiro de Assistência Social, que busca garantir inclusão social, convivência familiar e comunitária, renda, autonomia, enfim garantir direitos sociais.

1.2 A Importância e Justificativa de Debater VSA no SUAS

Considerando que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é de 2004, portanto relativamente nova e que a sua regulamentação, a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é muito recente, destacam-se as três funções, quais sejam, a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, explicitadas na Norma Operacional Básica (BRASIL, 2012), conforme Artigo 2.º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, lei n.º 8.742/93 desta política atualiza a lei n.º 12435/11):

Proteção social – I “a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos”; b) **Vigilância socioassistencial** – II “que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” e c) **Defesa de Direitos** – III “que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais”.

Entender a Vigilância, enquanto concepção e operacionalidade demanda compreender a política de assistência social sob o prisma da proteção social e a VSA como um dos instrumentos mediadores para melhor efetivar a devida proteção social no território junto às famílias e indivíduos ali residentes. O não entendimento ou a falta da clareza conceitual podem fazer da VSA um instrumento que provoque processos opostos à sua função, isto é, pode limitar-se a uma forma de controle pelo controle, por vezes, direcionados à “punição” da população usuária dos serviços e benefícios da Assistência Social em detrimento da prevenção

as situações de vulnerabilidade e risco social, ou um procedimento burocrático administrativo, vazio do técnico político. Por isso é preciso conceber a proteção social no campo da garantia de direitos pois “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política quando consegue traduzir-se nisto”. (VIEIRA, 2004, p. 59).

Importa lembrar que proteção social é aqui entendida como o acesso a direitos, como garantia de direitos. Conforme Sposati (2009), é preciso compreender o significado do termo nas situações que lhe dão materialidade. A palavra “proteção” (latim *protectione*) vem da concepção de “tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração”, denotando um caráter de preservação da vida e dos mecanismos que lhes dão sentido, “supõe apoio, guarda, socorro e amparo”. Nesta perspectiva, proteção tem conotação preventiva e proativa, enquanto Jaccoud (2009, p. 58) sinaliza uma concepção mais institucional como sendo “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. Neste sentido, a VSA precisa estar presente no cotidiano da proteção social como uma forma de dimensionar informações a curto, médio e longo prazo, gerando informação que possa ser utilizada no planejamento da gestão de forma a evitar e ou minimizar situações de vulnerabilidades e riscos sociais potencializando a proteção social, no aspecto preventivo e proativo.

Outro aspecto a ser lembrado refere-se à contribuição da VSA, no imprescindível processo de planejamento da política pública. Importa destacar que a Norma Operacional Básica (BRASIL, 2012) refere que a VSA deve transformar os dados coletados junto aos equipamentos da Proteção Social, transformando-os em informações estratégicas para a execução da política de assistência social a partir do trabalho desenvolvido na execução dos serviços socioassistenciais, da ampliação de conhecimento das equipes e dos processos de busca ativa. Nesse sentido espera-se que os processos desencadeados

I – contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II – ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III – proporcionem o planejamento e a execução das ações de Busca Ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (BRASIL, 2012, p. 41).

No entanto, o contexto de implantação/implementação da VSA carrega aspectos contraditórios evidenciando a ausência de um consenso no que diz respeito ao seu conteúdo e

à sua operacionalização. Seria um dos possíveis dificultadores a própria denominação: **Vigilância**? Posto que este termo remonta a uma relação militar em que os povos deveriam ser vigiados, controlados e punidos, seja numa relação de caça ou de guerra ou de controle moral. O caráter opressor contido no termo nega o aspecto do cuidado ou do controle social da sociedade,¹⁰ que conhece a realidade do (e no) território e monitora a demanda e oferta dos serviços da Assistência Social. O termo *vigilância* carrega a marca de um controle coercitivo e punitivo. Foucault (2005), em *Vigiar e punir*, demonstra que a vigilância era concebida como controle disciplinar de quem infringisse as regras, de tal forma que o indivíduo se reconheça culpado. Para tanto, desenvolveram-se formas, mecanismos de vigilância com a função de produzir, interiorizar a culpa no indivíduo, causando remorso pelas suas atitudes. Dentre os mecanismos de controle destaca-se o *panóptico*, que através de uma torre central vigia e controla tudo.

Panóptico, de Jeremy Bentham, um mecanismo arquitetural, utilizado para o domínio da distribuição de corpos em diversificadas superfícies (prisões, manicômios, escolas, fábricas). O Panóptico era um edifício em forma de anel, no meio do qual havia um pátio com uma torre no centro. Em cada uma dessas pequenas celas, havia, segundo o objetivo da instituição, uma criança aprendendo a escrever, um operário a trabalhar, um prisioneiro a ser corrigido, um louco tentando corrigir a sua loucura, etc. Na torre havia um vigilante. O panoptismo corresponde à observação total, é a tomada integral por parte do poder disciplinador da vida de um indivíduo. (SILVA, 2010, p. 1).

A vigilância, nesta perspectiva, teria a função de controlar o indivíduo conforme o padrão de sociedade estabelecido, que está para além das punições físicas, sob formas perversas de “formatação” com a pretensão de torná-lo dócil, pois “é dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado”. (FOUCAULT, 2005, p. 118). Rizzotti (2013) e Couto (2012) mencionam a preocupação com a interpretação equivocada da vigilância quando nas políticas sociais, considera a perspectiva da responsabilização individual para enfrentar riscos sociais que são societários, “acaba por fortalecer políticas de proteção social focalizadas nos mais pobres ao invés de políticas universais”. Portanto, o que está em questão é o risco de uma interpretação equivocada da vigilância como controle dos indivíduos, o que afeta indiretamente os processos de trabalho

¹⁰ “Controle da sociedade organizada sobre as ações do Estado [...], no sentido de elas atenderem aos interesses da maioria da população, visando a sua efetivação como política de responsabilidade do Estado. [...] O controle social está na direção da defesa da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado para a satisfação das necessidades humanas básicas. Este controle projeta a efetivação de benefícios e serviços públicos que proporcionem as condições básicas para que as pessoas possam exercer sua humanidade”. (CORREA, 2002, p. 125).

desenvolvidos pelos diversos segmentos dos trabalhadores do SUAS. A VSA deve contribuir para o controle social: deve haver um “controle da sociedade organizada sobre as ações do Estado [...], no sentido delas atenderem aos interesses da maioria da população [...] que proporcionem as condições básicas para que as pessoas possam exercer sua humanidade”. (CORREIA, 2002, p. 125).

No que tange o entendimento conceitual do tema, é imprescindível estar atento aos equívocos de interpretação que podem permeá-lo. As normativas oficiais abordam a VSA como “a produção e a sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos”, ou seja, como estratégia para conhecimento da realidade socioterritorial que subsidie ações com vistas à proteção social. Jamais deve ser compreendida e executada como ferramenta de coerção e controle da população, como instrumento do Estado para vigiar, enquadrar e punir os cidadãos [...] a equívoca interpretação do conceito VSA pode acarretar a punição daqueles a quem o Estado deveria proteger. (SILVA, 2015, p. 5).

Importa referir a VSA na perspectiva da responsabilização, do cuidado com as garantias de proteção social e autonomia do usuário, da preocupação por (re)conhecer territórios, as demandas, indicando a necessidade de respostas em forma de oferta de serviços socioassistenciais com padrão de qualidade sob a ótica do direito da população. Esta concepção implica necessariamente um importante desafio na gestão e na execução da política de Assistência Social: avançar no aprimoramento dos processos de trabalho que, a partir da VSA reafirma a política pública calcada em fundamentos teórico-metodológicos, superando os processos superficiais advindos do senso comum. Os argumentos e afirmações desta política estão sendo elaborados a partir de informações, de dados de pesquisas consultadas ou produzidas pela mesma. Está posto um desafio duplo: avançar na perspectiva do amadurecimento da Política de Assistência Social, desenvolvendo/e ou revisitando capacidades de planejamento e gestão construindo habilidades e competências na Assistência Social que resulte em coleta, produção, sistematização, gestão e disseminação da informação.

O desenvolvimento de capacidades de planejamento e gestão torna-se crucial para o amadurecimento da assistência social como política pública setorial, a qual compete garantir ou mediar o acesso a direitos sociais específicos. Nesse contexto, os processos de produção, análise e utilização de informações ganham relevância na medida em que possibilitam qualificar a intervenção dos agentes públicos de forma que suas ações produzam processos e resultados mais condizentes com as expectativas e necessidades da população em geral e, em particular, dos segmentos sociais mais vulneráveis. (MDS, s/d., p. 9).

O outro desafio é que este aprendizado, esta (re)descoberta de habilidades de competências de leitura da realidade, com os “óculos” da assistência social, necessariamente precisa ser um movimento técnico-político, que envolva a população, as instâncias de controle social, em especial o Conselho de Assistência Social. Ao contrário, corre-se o risco de desenvolver uma crença de que há especialistas em VSA na Política de Assistência Social com uma técnica, porém, sem conteúdo, sem o político, sem aprendizado coletivo e em repercussão na sociedade, na comunidade, com trabalho eminentemente administrativo ou, por vezes, técnico-administrativo sem a vida e o movimento do território. Sabe-se que este processo não acontece sem os embates das diversas tentativas até o alcance do sucesso do trabalho intersetorial para atender determinada demanda, inclusive na coleta de dados, aquelas situações vivenciadas no Conselho de Assistência Social durante as necessárias devolutivas – prestações de contas físico-financeiras ou ainda aquelas descobertas a que só se tem acesso ouvindo o território e seus residentes com sua história de resistências.

Neste contexto, vale salientar que a VSA tem um importante papel de monitoramento e avaliação da política de Assistência Social na perspectiva do planejamento de novas ações da gestão. O Processo de monitoramento e avaliação pode ser base para a participação da sociedade na direção de problematizar a política pública como ação do Estado garantindo acesso aos direitos.

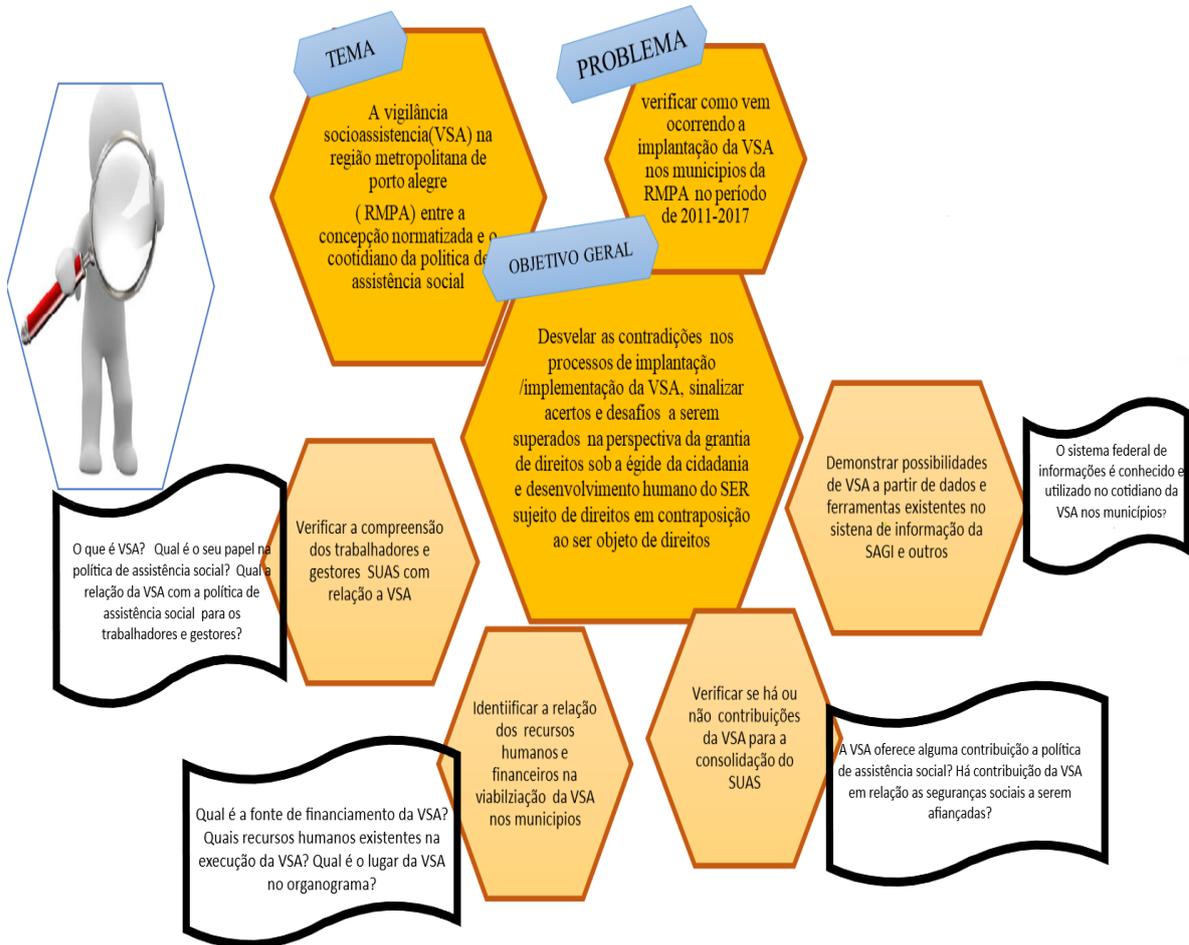
1.3 Percurso da pesquisa sobre a VSA nos Municípios Pesquisados

Compreendendo a VSA como uma importante participação na execução da política de assistência social, tem-se a grata satisfação da vivência de “aprendiz” em processos de implantação e implementação da vigilância e, ao mesmo tempo, com a inquietude das incertezas e das situações ainda não compreendidas na VSA, desafia-se a estudar o tema sob o seguinte **problema**: *Como vem ocorrendo a sua implantação/implementação nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre? Qual o conceito e a função da Vigilância Socioassistencial na política de assistência social.* Este estudo tem como **objetivo geral**: *Refletir sobre as contradições nos processos de implantação/implementação da VSA, sinalizar acertos e desafios a serem superados na perspectiva do direito, sob a égide da cidadania, do desenvolvimento humano e do SER sujeito de Direitos em contraposição ao ser Objeto de direitos.* Neste sentido elencou-se quatro objetivos específicos como caminho, buscando estas respostas e assim a concretização deste objetivo, quais sejam: **Verificar a**

compreensão dos trabalhadores e gestores SUAS com relação à VSA, Identificar os recursos financeiros e humanos existentes para a efetivação da VSA, Verificar se há contribuições da VSA para a consolidação do SUAS e Demonstrar possibilidades de VSA a partir de dados e ferramentas existentes no sistema de informação da SAGI e outros.

Considerando o processo investigativo da pesquisa, elenca-se algumas variáveis sob prisma de **questões norteadoras** que mediam, que suscitam reflexões e contribuem com o processo de resposta ao objetivo geral, são elas: *O que é VSA? Qual é o seu papel na política de assistência social? Qual a relação da VSA com a política de assistência social para os trabalhadores e gestores? Qual é a fonte de financiamento da VSA? Quais recursos humanos existentes na execução da VSA? Qual é o lugar da VSA no organograma? A VSA oferece alguma contribuição a política de assistência social? Há contribuição da VSA em relação às seguranças sociais a serem afiançadas? O sistema federal de informações é conhecido e utilizado no cotidiano da VSA nos municípios? Em que situações e como a VSA acontece nos municípios, sendo este o desenho da pesquisa, a seguir apresentamos uma síntese do esquema metodológico deste estudo.*

Figura 1 – Esquema metodológico da pesquisa



Elaboração: A autora.

Esta pesquisa está composta por uma abordagem qualitativa, com triangulação de dados, voltada para a experiência e os significados que os profissionais e gestores municipais pesquisados atribuem à VSA. Para Martinelli (2009), a finalidade última da pesquisa qualitativa é conhecer a experiência do grupo pesquisado. Entende-se que é preciso considerar que a palavra-chave da pesquisa qualitativa é compreender o dado a ser pesquisado em seu processo histórico, seu significado na experiência social do sujeito, pois no processo metodológico a pesquisa com abordagem qualitativa

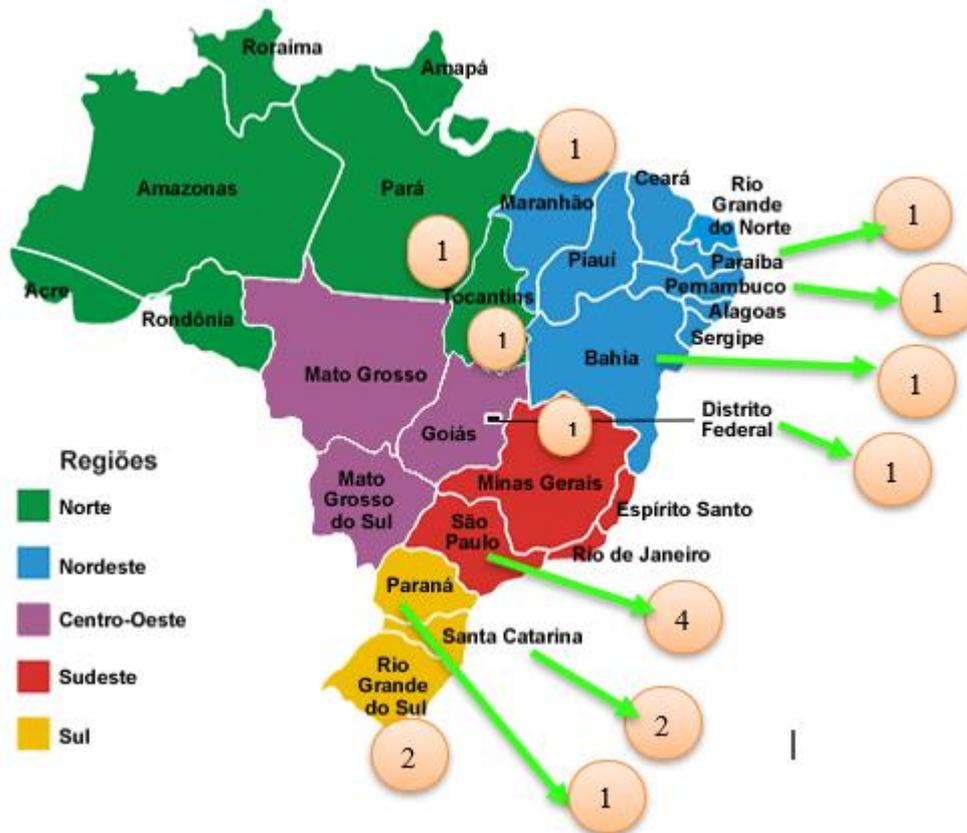
se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificável [...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21-22).

Considerando a metodologia como o caminho e instrumentais (MINAYO, 1992) utilizados na construção da pesquisa, configura-se a metodologia sob três aspectos: apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e instrumentos operativos a serem utilizados no processo investigativo e a criatividade do pesquisador. (MINAYO, 2007). A abordagem, os instrumentos e as técnicas são empregadas na mediação para apreensão da realidade, referindo-se ao potencial criativo do pesquisador, Minayo (2007) alerta que a metodologia está em lugar central da pesquisa e o conjunto de instrumentais está no campo secundário em relação à teoria. Na mesma linha, Gerhardt (2015) afirma que etimologicamente metodologia significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica.

Nessa perspectiva, esta pesquisa apresenta em sua configuração metodológica o Estado da arte, com pesquisa na produção sobre a referida temática. Para tanto, recorreu-se à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a produções do MDS. O período pesquisado foi de 2011 a 2017. Com os descritores “vigilância social” e “vigilância socioassistencial”, resultaram: 07 teses, 08 dissertações, 01 trabalho de conclusão de curso, 01 monografia, 08 artigos.¹¹ Junto ao MDS, constatou-se a existência de 03 cadernos, 01 sendo a própria orientação técnica da VSA, Outros dois cadernos de capacitação, sendo um deles o caderno 3 do CapacitaSUAS sobre vigilância. As teses e dissertações totalizam 15, seguido de 01 trabalho de conclusão de curso e 01 monografia. Deste universo, 7% abordam a VSA e a importância do território, enquanto 8% enfoca a VSA e sua importância na gestão da assistência social, e outros 7% a VSA e os benefícios de transferência de renda. 11% dialogam com os desafios da efetivação da VSA nas cidades, 15% referem a dificuldade conceitual e operacional enfrentada para implantar a VSA nos municípios e 33% das produções relatam e estudam o processo de implantação da VSA. Os territórios de origem das produções são das regiões: sul com 5 (SC 2, PR 1 e RS 2); norte com 2 (Pará 1, Tocantins 1); sudeste com 5 (MG e SP). Nordeste com 4 (PE, PB, BA e MA) e centro-oeste com 1 (Brasília), conforme no mapa a seguir.

¹¹ Os artigos, em sua maioria, são de origem do Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINP) que acontece no Paraná. Por isso, no levantamento da origem das produções o Paraná se destaca, com 08 artigos além de uma dissertação de mestrado

Figura 2 – Mapa localização das produções VSA



Fonte: Minha autoria.

No levantamento bibliográfico sobre a implantação e execução desta função da Assistência Social desde a implantação do SUAS até 2017, observa-se que a produção é ainda tímida se comparada com a produção do conhecimento da área gerada pelo Serviço Social. A Produção existente refere a necessidade de aprofundamento conceitual e operacional da VSA, referindo também a necessidade de formação junto aos trabalhadores do SUAS sobre o tema e sua operacionalização no cotidiano. Observa-se, no conteúdo dos artigos, teses e dissertações, que está em curso a implementação do serviço de VSA e que “estão aprendendo a fazer, fazendo”. Cada local com suas peculiaridades, às vezes destacando um dos aspectos da VSA: o monitoramento e a avaliação, a disseminação de informações estatísticas, a construção do diagnóstico do território, entre outros. Em geral, as produções referem que a VSA carece de aprofundamento, tanto dos autores dos estudos quanto das equipes de execução e de gestão da política de assistência social. Sinalizam ainda que a VSA é uma estratégia de conhecimento da realidade que contribui para o planejamento e a gestão, que por vezes está com sobrecarga de trabalho administrativo. Em todas as produções, foi possível constatar a importante vinculação

da VSA com a educação permanente. No aspecto das legislações, foram encontradas 04 resoluções do MDS e do CNAS, orientação técnica, 02 normas operacionais básicas, a Lei Orgânica da Assistência (8.724/93 e lei 12435/11) e a Norma Operacional Básica. (BRASIL, 2012).

Ainda sobre o caminho metodológico, efetivou-se levantamento de dados em fontes primárias com trabalho de campo a partir de entrevistas¹² com os sujeitos pesquisados no seu local de trabalho, seguido de grupo focal¹³ com representantes dos municípios pesquisados, bem como, coleta de dados no Sistema de Vigilância Socioassistencial do governo Federal Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Como fontes secundárias, pesquisou-se no Sistema de Informações SUAS WEB, em especial nos instrumentos Censo Suas e Registro Mensal de Atendimento, no Observatório das Metrôpoles, entre outras fontes, na perspectiva de uma aproximação com a realidade territorial e da prestação de serviços da Proteção Social Básica, utilizando-se da triangulação dos dados coletados.

Vale destacar que se utilizou do recorte *demanda e oferta* na condição de uma contextualização da RMPA, viabilizada com dados e informações que estão à disposição de todo e qualquer pesquisador, trabalhador do SUAS e de quem mais interessar-se por estas informações. Com acesso a estas informações relacionadas à Proteção Social Básica foi possível caracterizar o campo da oferta de serviços socioassistenciais desta proteção em relação a potencial demanda existente, bem como sinalizar desafios metodológicos perceptíveis a partir dos dados informados nos instrumentos já citados. Neste contexto utilizou-se do método dialético-crítico a fim de observar as conexões internas e o movimento da VSA como totalidade e unidade de contrários analisando o conflito interno, visando entender as contradições, retomando conceitos, desvelando perspectivas de síntese de conceituação na (e para a) RMPA, considerando que “categorias que emanam da realidade e volta a ela utilizando-as para explicar o movimento de constituição dos fenômenos, a partir de sucessivas aproximações e da constituição de totalizações provisórias, passíveis de superação sistemáticas, porque históricas”. (PRATES, 2012, p. 117).

¹² Entrevista – tomada no sentido amplo de comunicação verbal, e no sentido restrito de coleta de informações sobre determinado tema científico – é a técnica mais usada no processo de trabalho de campo. Traduz-se também em fonte de dados secundários e primários, referentes “a fatos, ideais, crenças, maneira de pensar, opiniões, sentimentos, maneiras de sentir, maneiras de atuar, conduta ou comportamento presente ou futuro, razões conscientes ou inconscientes de determinadas crenças, sentimentos, maneiras de atuar ou comportamentos”. (MINAYO, 1992, p. 108).

¹³ Segundo Cotrim (1996), trata-se de um tipo especial de grupo em termos do seu propósito, tamanho, composição e dinâmica.

O Universo pesquisado foram municípios da região metropolitana de Porto Alegre eleitos para compor a amostragem da pesquisa pelo porte e por tempo de implantação da VSA, sendo 01 município de médio porte, um de grande porte e a metrópole. Cada um dos municípios, participou da pesquisa a partir de trabalhadores e gestores dos níveis de proteção, da gestão da Política de assistência social (secretaria ou fundação), bem como, pelo Controle social (Conselho Municipal de Assistência Social), totalizando assim, 03 municípios com 24 sujeitos participantes da pesquisa.

Quadro 1 – Sujeitos pesquisados

Cidade	Trabalhadores do SUAS	Quantidade	TOTAL
Médio porte- Grande porte Metrópole	Gestão da Secretaria	01	03
	Gestão da Vigilância Socioassistencial	01	03
	Execução de serviços de proteção social básica	02 (Soc. Civil e Governo)	06
	Execução se serviços de proteção social especial	02 (Soc. Civil e Governo)	06
	Conselheiro de Assistência social governamental	01	03
	Conselheiro de Assistência social não governamental	01	03
	Total de sujeitos a serem pesquisados	08 pessoas por município.	24

Fonte: A autora.

Neste sentido para realizar o trabalho de campo foi utilizada entrevista e grupo focal, sendo que para a coleta de dados, foi elaborado um roteiro para as entrevistas que foram realizadas *in loco* nos três municípios da amostra da pesquisa. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. Após transcrição, foi elaborada uma sistematização das entrevistas com os indicativos de operacionalização e compreensão do que é VSA para subsidiar o grupo focal. Seguindo o percurso estabelecido para realização da pesquisa, a próxima etapa foi realizar um grupo focal com trabalhadores do SUAS que participaram da pesquisa, totalizando 08 sujeitos, sendo 01 secretário municipal de assistência social, 02 gestores de VSA, 03 trabalhadores da área de proteção social básica (01 execução direta e 01 execução indireta), 01 trabalhador da área de proteção social especial e 01 representante de controle. A realização do grupo focal atendeu a dois objetivos: socializar com os municípios a síntese inicial da coleta de dados a partir das entrevistas e refletir com os municípios envolvidos suas percepções e ações da VSA nos municípios conforme o conteúdo das entrevistas. O grupo focal oportuniza uma maior interação dos envolvidos na pesquisa, bem como permite “[...] verificar a percepção dos participantes quanto a aspectos do programa que precisam ou podem ser alterados e/ou melhorados”. (BORGES, 2005, p. 76).

Tanto o grupo focal quanto as entrevistas foram gravados, transcritos, lidos, preparados para a unitarização e todo o processo que envolve a análise de conteúdo em Moraes (2014), na perspectiva de destacar elementos importantes dos textos refletindo sobre o sentido dos destaques que ora se processavam na unitarização de cada entrevista. O terceiro passo metodológico configura-se como a categorização que consiste em agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles. Classifica-se por semelhança ou analogia, segundo critérios previamente estabelecidos ou definidos, no caso desta pesquisa o agrupamento foi norteado pelas categorias finais definidas previamente – Processos de trabalho e Vigilância socioassistencial.

Para trabalhar os dados, foi utilizada análise de conteúdo (AC) de Roque Moraes. Segundo este autor, a AC é um esforço teórico para o desenvolvimento de técnicas superando o fazer no senso comum.

A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. (MORAES, p. 2, 2014).

Para este autor, a AC organiza-se em cinco etapas: a) reparação das informações; b) unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; c) categorização ou classificação das unidades em categorias; d) descrição; e) interpretação. No processo de preparação¹⁴ destacam-se dois passos importantes: identificar as diferentes amostras de informação a serem analisadas, exigindo a leitura de todos os materiais para definir sobre quais deles efetivamente estão de acordo com os objetivos da pesquisa. O segundo passo é iniciar o processo de codificação¹⁵ dos materiais estabelecendo um código que possibilite identificar rapidamente cada elemento da amostra de depoimentos ou documentos a serem analisados: “os dados não são inteiramente dados, mas necessitam ser preparados adequadamente para tal”. (MORAES, 2014, p. 5).

¹⁴ Este processo foi realizado com a contribuição de estudantes da graduação em iniciação científica: Paula, Fernanda Nascimento, Vitória, Natália, Maria Eduarda que também viveram a experiência de entrevista nos municípios, acompanhando a pesquisadora. Também contou com a contribuição do núcleo de pesquisa GPEsT, coordenado pela professora doutora Gleny T. D. Guimarães que, a partir da dinâmica instituída, as pesquisas são socializadas com os integrantes do núcleo sistematicamente, criando a oportunidade de contribuições do coletivo em todas as pesquisas do referido núcleo, sendo que nesta fase da preparação das informações a parceria da doutoranda Marina Caetano na sistematização foi de inestimável valor.

¹⁵ Cada entrevista foi transcrita com numeração das linhas codificada com letra que identifica cidade, número da entrevista.

A quarta etapa do processo de análise de conteúdo é a descrição. Moraes (2014) destaca que uma vez definidas as categorias e identificado o material constituinte de cada uma delas, é preciso comunicar o resultado deste trabalho. A descrição é o primeiro momento desta comunicação. Entretanto, não é suficiente. Requer-se chegar à interpretação. A quinta etapa configura-se como interpretação na perspectiva de atingir uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da interpretação.

Sabendo-se que foram definidas duas categorias finais: processos de trabalho para dar visibilidade à operacionalização da VSA e a VSA para dar visibilidade por onde passa a concepção de VSA no conteúdo das entrevistas, que foram compostas pelas categorias iniciais, intermediárias que balizam a organização da pesquisa e os argumentos a serem construídos, amadurecidos e aprofundados. Sendo assim, para verificar a operacionalização da VSA nos municípios pesquisados, fez-se necessário refletir sobre os processos de trabalho, cujas categoriais intermediárias referem a equipe na qualidade de composição da VSA, seja para reportarem a falta desta ou ainda a precarização também das relações de vínculo empregatício das equipes no atual momento histórico; seguidas das categorias de gestão, diálogo e desconhecimento. Na categoria vigilância, destacaram-se as categorias intermediárias: monitoramento e avaliação, diagnóstico, indicador, controle moral, informação, planejamento, vulnerabilidade, território e espaço, risco e contexto, conforme quadro síntese a seguir.

Quadro 2 – Categorias intermediárias e finais oriundas das entrevistas

Categorias intermediárias	Final
Gestão	PROCESSOS DE TRABALHO
Equipe	
Precarização	
(Des)conhecimento	
Diálogo	
Monitoramento e avaliação	VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL
Diagnóstico	
Indicador	
Controle moral	
Informação	
Planejamento	
Território/Espaço	
Vulnerabilidade	
Risco social	
Contexto	

Fonte: A autora.

Neste sentido, trabalhou-se a partir das duas categorias finais, Processos de Trabalho e Vigilância Socioassistencial, como facilitadoras da apreensão de qual é o entendimento de Vigilância Socioassistencial que perpassa a operacionalização da Vigilância, verificando quais as ações e produtos da VSA existentes nos municípios ora pesquisados. Considerando que trabalhar a função VSA na perspectiva da proteção social exige contextualizá-la na esfera macro em um território nacional (Brasil) e na esfera local (município/diversidade territorial), tendo presente as determinações existentes que limitam ou impedem a proteção social e a defesa dos direitos socioassistenciais na sociedade. A função da VSA precisa estar interligada com a proteção social e com a defesa dos direitos socioassistenciais.

Com este intuito, o presente estudo pretende lançar luz sobre a VSA na tentativa de desvendar suas contradições e sinalizar os acertos e os desafios a serem superados na perspectiva da garantia de direitos sob a égide da cidadania, do desenvolvimento humano e do ser sujeito de direitos em contraposição ao ser objeto de direitos.

Considerando o processo histórico, a desigualdade e a negação da cidadania no Brasil, que é presença garantida desde o assalto das terras brasileiras em 1500, no capítulo dois o

presente estudo contextualiza a política social na condição de proteção social conforme cada momento histórico a suas respostas às manifestações da questão social, caracterizando o processo da (Política) Assistência Social desde seu início na década de 1930. Passando por 1988, Constituição Federal que, nos artigos 203 e 204, Assistência Social, então reconhecida no tripé da seguridade social como política pública, sendo regulamentada pela lei n.º 8.742/93 e, mais recentemente, viveu processos novos de decodificação dos artigos 203 e 204 e da LOAS com a instituição do SUAS, que conforme referido possui três funções, quais sejam: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos socioassistencial.

No terceiro capítulo, dialoga-se com a função VSA, buscando conhecer mais sobre o marco regulatório desta função e as macroatividades. Neste último item há um exercício de identificação de atividades adequadas, objeto de trabalho, instrumentos ou meios de trabalho que precisam ser utilizados nos processos de execução da VSA nos municípios, considerando que a VSA “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”. (MDS, 2013, p. 9). É preciso superar processos de alienação no (e do) trabalho na VSA. “O processo de trabalho, como o apresentamos em seus elementos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer necessidades humanas [...]”. (MARX, 1985, p. 153).

Neste exercício, destacam-se quatro elementos (GONÇALVES, 1979; 1992) no processo de trabalho na Assistência Social, no caso deste estudo: da VSA: a) objeto do trabalho; b) os instrumentos; c) a finalidade; d) os agentes, que precisam estar articulados numa relação recíproca para que aconteça processo de trabalho deste serviço, que em última análise é uma das três funções da Política de Assistência Social. Ainda neste capítulo apresentam-se os três conceitos principais para VSA: vulnerabilidade, risco social e território, com destaque para o território como opção da autora, a fim de provocar reflexões quanto à execução da proteção social que está perdendo seu cunho coletivo, tanto no planejamento quanto na metodologia utilizada no cotidiano dos serviços e da gestão da assistência social.

No quarto capítulo, contextualiza-se os municípios envolvidos na pesquisa, a partir do Índice de Bem-estar Urbano (IBEU), bem como dados do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimento (RMA) referentes a Proteção Social Básica (PSB). Há uma aproximação da realidade sob os aspectos demanda e oferta da proteção social básica, contextualizando a região e cada município da RMPA. Vale destacar que haveria muitas outras informações a serem trabalhadas para um possível diagnóstico e caracterização da demanda, da oferta e do território, mas este não é o objeto, nem objetivo central da tese, sendo assim, optou-se por este recorte na

Proteção Social Básica. Fazendo deste capítulo muito mais do que diagnóstico, na verdade trata-se de um laboratório de atividade da VSA possível com as informações que estão disponíveis nos sistemas MDS/SAGI. Este laboratório está a serviço de uma aproximação do que está disponível a todos as cidades e propõe reflexões para o município quanto à qualidade e fidedignidade das informações que estão prestando e ao mesmo tempo propõe uma reflexão sobre a metodologia dos serviços. Reflete também sobre a gestão da informação no MDS, quanto aos processos de avaliação desta informação, quando e como elas ocorrem, quando são devolvidas e refletidas junto aos sujeitos atuantes na coleta e produção das informações.

Tendo presente que nem sempre o sujeito que produz e o sujeito que coleta os dados consegue manter a fidedignidade da informação, nem sempre refletem sobre os dados informados e nem sempre compreendem a oferta de dados como algo que faça sentido na sua ação profissional. Salientando ainda, que há informações inconsistentes, ou seja, aquelas constituídas de forma equivocada e que não demonstram coerência com o que foi solicitado ou que não condizem com o quantitativo real ou possível dadas as condições, entre outras situações. Estes equívocos permanecem nos instrumentos, sendo fonte de utilização em pesquisas externas. Este contexto exige processos sistemáticos de devolução, de retorno, dos dados coletados e ofertados, em forma de informação estratégica, dados transformados em informação, pois foram (ou deveriam ser) objeto de análise. Quem faz esta leitura dos dados e como se trabalha? Pensa-se a capacitação? Há proposta de metodologias? Enfim, este capítulo propõe uma reflexão sobre a importância da VSA como instrumento que pode desocultar situações tanto da realidade das vulnerabilidades dos territórios como das fragilidades da execução dos serviços socioassistenciais, salienta-se que há também as situações dos serviços que se revelam incompletos, sem conseguir realmente incluir, trabalhar com e no território.

O dado informado nos instrumentos de coleta de dados, tipo Registro Mensal de atendimento ou o Censo SUAS, por exemplo, precisa virar informação estratégica que faça sentido para o trabalhador, para a equipe, para o contexto da política pública e o território, tem que estar a serviço da melhoria, da transformação da realidade. A informação quando divulgada também pode provocar reflexões, questionamentos, posicionamentos. Nesta perspectiva, a gestão da informação contribui para que VSA como leitura de realidade de modo que caracterize como um importante subsídio à intervenção, diferente de ser uma leitura de realidade para simples constatação, para produção de material gráfico, para prestação de contas: Qual prestação de contas que evidencia o que precisa ser alterado?

O quinto capítulo apresenta o diálogo das entrevistas com os capítulos dois e três desta tese destacando categorias (pontuadas pelos municípios pesquisados) dos processos de trabalho

na implantação da VSA nos municípios pesquisados, tais como: recursos humanos na política de assistência social e na VSA no período da pesquisa, a precarização da (e na) política de assistência social, o SUAS com gestão fragilizada, a capacidade de resistência/resiliência dos trabalhadores do SUAS.

O capítulo sexto é o espaço de registrar algumas conclusões a título de articular a sistematização do estudo sobre a VSA presente nesta tese, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas sim constituir elementos que possam subsidiar futuras pesquisas, com a finalidade de aprimorar a execução da VSA no SUAS.

2 POLÍTICA SOCIAL E O DESAFIO DE GARANTIR (MANTER) DIREITOS

Este capítulo aborda o processo histórico da política social desde de sua instituição como resposta ao movimento operário que contribuiu para a visibilização da contradição entre capital e trabalho e a manifestação das desigualdades sociais, na década de 1930 no Brasil, passando pela constituição federal de 1988 chegando no Sistema Único de Assistência Social em 2004 até os dias de hoje, salientando a política de assistência social e a instituição do SUAS, que redimensiona a assistência social com três funções: proteção social, defesa dos direitos socioassistenciais e vigilância socioassistencial.

2.1 Política Social: percurso de conquistas e o prenúncio de perdas

A política social se constitui recentemente, pois até 1930 o Estado, em sua concepção liberal não interventivo, não exercia a função de agente regulador da questão social. Porém, com o reconhecimento da questão social no final do século XX, nem o mercado nem o setor privado conseguem dar conta de minimizar as contradições e desigualdades sociais estabelecidas com a mudança do modelo agroexportador para o urbano industrial. Neste sentido, a política social nasce como “resposta do estado burguês do período do capitalismo monopolista as demandas postas no movimento social por classes (ou estrato de classes) vulnerabilizadas pela questão social”. (NETO, 2003, p. 15).

Neste contexto também, faz-se necessário um mediador para atuar nas relações de produção. Assim, o Estado¹⁶ se estabelece como mediador, iniciando a fase interventora e inaugurando um período de legislações e medidas de proteção social.¹⁷ O Estado, a partir das políticas sociais, garante “[...] preservação e o controle da força de trabalho, ocupada e excedente”. (NETO, 1996, p. 22). Mas é preciso entender o contexto contraditório e histórico para ter-se a leitura da política social que se revela simultaneamente positiva e negativa, beneficiando interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalente. É esta

¹⁶ “A compreensão de Estado moderno [...] caracteriza-se como o poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico [...]; uma ordem jurídica e política que regula um sistema de dominação do homem pelo homem [...] de uma classe por outra segundo Marx e Engels”. (SILVA, 1999, p. 57).

¹⁷ Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba seguridade social (ou segurança social) e o asseguramento ou garantias à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. (PEREIRA, 2002).

contradição que permite à classe trabalhadora “[...] também utilizá-la a seu favor”. (PEREIRA, 2009, p. 16).

A primeira regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) criado em 1938. Segundo Mestriner (2001), o Conselho é concebido como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica. Este conselho tinha protagonismo/ autonomia na definição de quais organizações o poder executivo deveria auxiliar.

Dessa forma, é nesse momento que se selam as relações entre o Estado e segmentos da elite, que vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções (auxílio financeiro) a organizações da sociedade civil destinadas ao amparo social. O conceito de amparo social neste momento é tido como uma concepção de Assistência Social, porém identificado com benemerência. (MESTRINER, 2001, p. 57-58).

No período de 1930-1964, tem-se o momento histórico de introdução do sistema de proteção social no primeiro período Vargas (1930-1943), cujo objetivo foi de “equacionamento da questão social através da utilização do aparelho do Estado”. (PERUZZO, 2004, p. 45). Destacam-se deste período a instituição do salário mínimo, a reestruturação do Ministério da Saúde, a criação do Ministério da Educação e a criação da primeira grande instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e do “patriotismo”. Em outubro de 1942, a LBA se vincula à sociedade civil, de finalidades não econômicas, voltada para congregar as organizações de “boa vontade”, a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. Esta instituição nasce sob a presidência da primeira dama da República, demarcando a era do primeiro damismo (com alguns resquícios ainda hoje pós-SUAS) A LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina em sua trajetória. (SPOSATI, 2004).

No período 1943 a 1964, ocorreu uma expansão do sistema de proteção de forma fragmentada e seletiva, destacando-se a fundação da casa popular, os programas de alimentação de gestantes, a unificação das caixas previdenciárias dos ferroviários e a lei orgânica da Previdência Social.¹⁸ Na área do trabalho, com significativo avanço, tem-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a carteira de trabalho, a conquista de uma jornada de trabalho de oito

¹⁸ “Em 1960 com a aprovação da LOPS, aconteceu a unificação de benefícios de vários institutos, pondo em ordem mais de 300 leis e decretos referentes a previdência social. A LOPS incorporou os autônomos a previdência social [...]”. (FALEIROS, 2000, p. 46).

horas, entre outros. Vale destacar que “a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais a política social, compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, passa existir com o surgimento dos movimentos populares do século XX”. (VIEIRA, 1992, p. 19). No entanto, Bobbio (2002) já sinalizava que a conquista dos direitos é um processo histórico, que não há conquista de todos os direitos e tampouco estas conquistas são eternas, pois “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas, em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez, e nem de uma vez por todas”.

A inclusão nas políticas sociais aconteceu preponderantemente via trabalho formal urbano industrial por categoria profissional, não alcançando “os trabalhadores rurais, maioria da população, sem condição salarial, por pressão dos latifundiários e também sem organização de seus interesses, ficaram fora do sistema estatal de previdência até os anos 70”. (FALEIROS, 2000, p. 45). Segundo Pereira (2002, p. 130), neste período a questão social é regulada jurídica e administrativamente de forma despolitizada.

A política de assistência social transitou entre uma política de controle, disciplinadora a uma política que fez concessão de benefícios aos “merecedores” de programas sociais, focalizados e fragmentados a uma parte da população. Estão em evidencia programas de cunho eminentemente assistencialistas sem consequências que reflitam na mudança de condição de vida da população, seja de forma material, seja de forma organizacional no desenvolvimento do senso crítico em relação à situação de exclusão e exploração, pois a herança colonial não sai do país. Ela está introjetada de tal forma que interfere cotidianamente na garantia dos direitos junto à população: “[...] herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes”. (CARVALHO, 2002, p. 45).

Na década de 1980, os programas de assistência social estiveram ligados ao gabinete da Presidência, com ações pontuais “paralisação, descontinuidade, redução orçamentária e desmonte institucional na área social, franca oposição governamental aos avanços constitucionais” (PEREIRA, 2000, p. 58), na área da política de assistência social, alcançados em 1988.

Se por um lado, a Constituição institui um modelo de proteção que tem nos seus pilares políticas de caráter universal, com mecanismos de controle social, descentralização das ações e de financiamento e a necessidade de um comando único no âmbito do Estado, por outro, a lógica de refilantropização do social,

de mercantilização e terceirização dos serviços públicos na área da saúde, previdência e Assistência Social avança largamente. (GARCIA, 2012, p. 56).

A assistência social tem seu reconhecimento como política pública – direito do cidadão, dever do Estado – em 1988 com a Constituição Federal. Em 1993, a LOAS, lei n.º 8.742/93, regulamenta os artigos 203¹⁹ e 204 desta Constituição.

A partir da CF de 1988, o Estado brasileiro reorienta suas ações, por meio de um conjunto de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza e da violação de direitos, e, para proteger o cidadão, essas ações percorrem dois caminhos: o da proteção social **contributiva** e o da proteção social não contributiva. (BRASIL, 2015, p. 15).

A LOAS organiza a assistência social, identificando os objetivos, princípios e usuários desta política, além de definir que a assistência social deve ter um comando único, deve ser executada a partir de um sistema descentralizado e participativo. A lei vem afirmar a assistência social no campo do direito, deve “ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa aliás, que permanece em construção”. (SPOSATI, 2009, p. 14). Apesar do avanço no campo da legislação, não houve um fim à cultura do assistencialismo, do patrimonialismo, do autoritarismo, da tutela, da caridade e do voluntarismo. É o novo convivendo com o velho conceito e prática desta política desde o campo da gestão, da execução, incluindo o entendimento do usuário dos serviços: “[...] o novo e o velho (Assistência social e Assistencialismo) misturam-se na prática cotidiana dos trabalhadores, dos gestores e dos usuários da política”. (AGUINSKY, 2009, p. 65). Conforme o Grupo de Pesquisa Educação, Trabalho e Políticas Sociais (CEGOV, 2015), há rupturas a serem consolidadas a fim de afirmar a política de assistência social integrante do tripé da seguridade social, com status de política pública e, por conseguinte, tem no cidadão a expressão de sujeito de direitos e não mais o cidadão carente, objeto de ações no campo da caridade, mas sim digno de ações/obrigações do Estado para com ele. É preciso superar a condição de ação isolada que podia ser executada a qualquer tempo, por qualquer instituição sem ser preciso responder a uma necessidade do território e/ou a um direito da população, sendo na verdade

¹⁹ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

uma política pública de responsabilidade estatal e como sociedade civil, ser complementar na prestação de serviços; romper também, com ausência de especificidade da ação da assistência social, a partir de financiamento continuado e serviços tipificados, reconhecendo o indivíduo e o coletivo como ser de direito na perspectiva da autonomia desenvolvendo senso crítico a partir do protagonismo da população atendida nesta política, conforme ilustra a figura abaixo que sinaliza importantes rupturas a serem protagonizadas na política de assistência social reforçadas com o advento do SUAS.

Figura 3 – Rupturas



Fonte: A autora.

Estas rupturas, na verdade estão para a política de assistência social, como um grande objetivo desta política, objetivo que desde os primórdios desta pesquisa, se mostram como pano de fundo dos processos e conquistas da assistência social, pois as contradições estão intensamente e incessantemente presentes na execução da assistência social que convive com a prática da benesse, do favor na luta por garanti-la na condição de direito a ser preservado neste contexto de desigualdade social. Estas rupturas tratam de evidenciar o Estado como o responsável primeiro pela execução da política de assistência social, reconhecendo a população como sujeito de direitos e o Estado como provedor/garantidor destes direitos com política pública oferecendo serviços socioassistenciais de forma continuada e com qualidade em respeito ao cidadão usuário do serviço. Não há direito sem a garantia do Estado que se expressa

pela oferta e regulação dos serviços e benefícios de proteção social. (JACCOUD, 2009). Nesta perspectiva, em 2004 houve a sistematização de uma proposta nacional de política de assistência social, deliberando pela instituição de um SUAS.

2.2 Política de Assistência Social e o SUAS

Em 2004, é promulgada a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) que institui o SUAS. O SUAS organiza a assistência social em um sistema único. Segundo a Norma Operacional Básica (BRASIL, 2005), o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão de conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira fundamentado na PNAS/2004 destacando a prestação de serviços de proteção social por níveis de proteção, quais sejam: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

Na concepção da PNAS, observa-se a tentativa de garantir a sistematização e consolidação de muito tempo de luta, de propostas de assistência social no campo do direito. O SUAS ampliou o entendimento do usuário da assistência social trazendo a questão de proteção social às situações de vulnerabilidade social em decorrência da discriminação étnico-racial, de gênero e da condição de desvantagem no acesso a bens e serviços das pessoas com deficiência, além da população a ser protegida em consequência da vulnerabilidade social do ciclo de vida, ou seja, criança, adolescente e população idosa.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS, 2005, p. 33).

O SUAS, além de explicitar os objetivos e as diretrizes que constam na LOAS em seus artigos 2.º e 5.º, estabelece os eixos estruturantes do sistema conforme PNAS (2005 p. 39):

Matricialidade Sociofamiliar.
Descentralização político-administrativa e Territorialização.
Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.

Financiamento.
Controle Social.
O desafio da participação popular/cidadão usuário.
A Política de Recursos Humanos.
A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Define ainda que a PNAS é uma política de proteção social, com princípios, objetivos e diretrizes específicas, e que está a serviço da população, em especial àquela em situação de vulnerabilidade e/ou risco social. O SUAS avança na construção da padronização de nomenclaturas e proposta de execução dos serviços, agora tipificados na resolução CNAS 109/2009, da tipificação dos serviços socioassistenciais, buscando uma unidade conceitual e metodológica em nível nacional.

Se, por um lado, há críticas de burocratização, excesso de normatização no processo de implantação do SUAS, por outro, este processo contribui para registrar o conteúdo, para demonstrar o corpo técnico e a proposta de execução dos serviços nesta política, pois é importante destacar que, por se tratar de uma política historicamente “terra de ninguém e terra de todo mundo”, a assistência era desprovida de especificidade desde a gestão até sua execução. Não contava com clareza de papel que explicitasse a que veio, com quem se executa e para quem se destinava. Essa situação estava ainda em processo constituinte no Brasil. Apesar de existirem dúvidas e críticas em relação à sua especificidade, o SUAS está visibilizando a política de assistência social no campo do direito em contraposição ao legado histórico que teima em uma assistência social no campo da benesse e da caridade.

É importante destacar o contexto da implantação do SUAS, cujo modelo de produção não se altera, continuando sob as “premissas neoliberais, com o apoio do capital financeiro, do consenso ativo das principais organizações do mundo do trabalho e do consenso passivo das massas trabalhadoras desorganizadas [...]”. (SIMIONATTO, 2014, p. 72). Com a nova formatação do capital, atualmente se está na sua forma rentista: “Domínio da lógica do capital especulativo parasitário sobre as demais formas funcionais do capital”. (NAKATANI; GOMES, 2015, p. 247).

A mundialização do capital, sob a hegemonia das finanças, tem ampla e profunda repercussão na órbita das políticas públicas, com suas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho assalariado conquistados. Ela redundava na concentração de renda, de propriedade territorial e de poder que radicaliza as desigualdades, restringe o trabalho assalariado formal, ao tempo em que crescem exponencialmente as formas indiretas e clandestinas de subordinação do trabalho ao capital. (IAMAMOTO, 2007, p. 433).

Neste sentido, a desigualdade está se intensificando, pois a concentração de renda tem se cronificado e aumentado significativamente, uma vez que diminui o quantitativo de detentores da riqueza e aumenta a riqueza que eles possuem em detrimento da maioria da população. No Brasil, seis brasileiros – todos homens brancos – concentram a mesma riqueza que a metade mais pobre da população, mais de cem milhões de pessoas. E os 5% mais ricos do país recebem por mês o mesmo que os demais 95% juntos. Gastando R\$ 1 milhão por dia, os seis maiores bilionários brasileiros, juntos, levariam 36 anos para esgotar todo seu patrimônio (OXFAM, 2019), enquanto os “ajustes” proclamam/conclamam o assalariado a fazer sacrifícios em nome do *equilíbrio* da economia, conseqüentemente perda de direitos e um quadro de semiescravidão no mundo do trabalho.

2.2.1 - Prenúncio de Perdas Históricas

Neste sentido, o neoliberalismo impõe-se com seus três elementos básicos: a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização. (FERNANDES, 1995), neste contexto a antiga máxima é referendada: o Estado faz das políticas públicas mais um braço, um jeito de manter o sistema tal como ele está, de um lado contribui para o acesso a renda de parte da população, por outro, mantém a hegemonia do capital. Diante deste contexto, a política de assistência social, apesar do avanço do SUAS, está na contramão desta proposta necessitando fortalecer o exercício do controle social, de participação do usuário nos serviços e nos conselhos de assistência social. Entre os desafios desta política, além da democratização dos espaços, há a necessidade de conceber a política pública como direito do cidadão, começando pela garantia do acesso sem o recorte restritivo que focaliza entre os empobrecidos os extremamente empobrecidos.

Nesta direção, o atual momento histórico denota que a nova república está “em estado de coma” (ALVES, 2018). O Brasil não avançou suficientemente rápido na produção de energias renováveis. O Brasil de 2018 tem cerca de 3 milhões de postos de trabalho com carteira assinada: o IBGE iria anunciar em 29 de maio de 2018 que a taxa de desemprego aberto no trimestre encerrado em abril seria de 12,9%, atingindo 13,4 milhões de brasileiros.

O desemprego aberto entre os jovens já ultrapassou 30%. [...] São exatamente os jovens pobres, negros e das periferias urbanas que são as principais vítimas dos mais de 60 mil homicídios anuais [...] Houve aumento da mortalidade infantil brasileira no período recente da recessão, crescimento das epidemias de febre amarela, dengue, zika e chikungunya e estagnação das taxas de analfabetismo (uma das mais altas do mundo entre países de renda média).

Cerca de 50% dos domicílios brasileiros não tem acesso ao saneamento básico e a carência de moradia é um problema crônico, pois os trabalhadores são empurrados para as periferias das grandes metrópoles e sofrem com a falta de serviços públicos e a precariedade do transporte público, além de ter que enfrentar os enormes engarrafamentos e a poluição do ar provocada pela queima de combustíveis [...] A intervenção militar no Rio de Janeiro, além de muito cara e ineficiente, não evitou a morte de Marielle Franco e Anderson Gomes [...] O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo (um dos maiores índices de Gini de concentração de renda). Os altos impostos não são direcionados para as parcelas desfavorecidas e nem para a melhoria da infraestrutura socioeconômica. (ALVES, 2018, p. 3).

Segundo o autor, além deste quadro socioeconômico, tem-se o quadro político, que também está com vida difícil, dada a situação de descrédito e desesperança da população em geral, por conta da visível situação de “toma lá, dá cá” e jogos de barganhas privadas se distanciam cada vez mais do interesse público. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) mostra que somente 12% da população confia no Congresso Nacional e 6% nos partidos políticos. (ALVES, 2018). O terceiro elemento seria o judiciário, destacando o Supremo Tribunal Federal com um ativismo incomum e inconcebível com a sua função primeira, dando vazão ao estrelismo e personalismo de alguns de seus membros em detrimento do conteúdo sério e apurado com consequência em processos balizados pela justiça. Neste cenário de falência das instituições na perspectiva da garantia de direitos,

O Estado, em tempos de crise, deve dispor de seus próprios mecanismos de auto-regulação para, enfim, ser capaz de sustar ou desmontar suas próprias armadilhas, defender princípios éticos, atuar com isonomia jurídica e assegurar vida saudável à democracia. Então, diria que o processo de impeachment revelou um Estado tíbio, mas ao mesmo tempo perigoso dissimulado e desorientado com as suas instituições apodrecidas. (NUNES, 2019, p. 21).

No entanto, no ideário neoliberal o Estado é mínimo para a garantia de direitos e máximo para a proteção do capital. Nesta estratégia, todo este cenário não é por acaso e é pano de fundo para as ditas reformas que configuram o Estado mínimo: reforma da Previdência por um suposto *deficit* que não existe ao mesmo tempo que o banco Itaú, a JBS, entre outros recebem perdão de dívidas milionárias; reforma trabalhista com a promessa de aumento de vagas de empregos que nunca acontecerão, mas sim tem espaço cativo a terceirização em todos os níveis e em todos os campos, a privatização ganhando cada vez mais espaço e conteúdo antes públicos. A privatização, inclusive da Previdência que, com a mentira de *deficit*²⁰, vai legitimando o seu assalto, hoje em regime solidário, poderá passar ser privada sem segurança nenhuma ao trabalhador que conseguir comprar sua Previdência. Como explica Maria Lucia Fatorelli

Este tipo de previdência não tem lógica nem de semântica... pois imaginem que esta previdência é um fundo de pensão, cujo dinheiro não fica no fundo, mas sim é objeto de aplicação, aplicação de risco... observem as notícias sobre os fundos de pensões atualmente... como cidadão vai ter segurança previdenciária com aplicação de alto risco?”²¹

Assim, a mudança na estrutura econômica, agora “economia rentista, financeirização” com os

Figura 4 – Pinguela para o passado



Fonte: www.marciobaraldi.com.br. Disponível em: <http://www.bancariosdf.com.br>. Acesso em: 3 set. 2018.

ajustes que exigem as reformas da destruição de conquistas que levaram décadas (de lutas, de perseguições e mortes) para serem alcançadas, representa um retorno ao passado sem direitos, com argumento de segurança do sistema no futuro. A reforma no campo de políticas públicas – Reforma Trabalhista que altera mais de 100 artigos da Consolidação da legislação trabalhista, acaba com o Ministério do trabalho, oficializa a precarização do trabalho – a

²⁰ Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência apresentou ontem (23), no Senado, o relatório das investigações feitas ao longo de seis meses: segundo eles, a Previdência Social não possui déficit e os maiores sonegadores devem quase R\$ 1 trilhão à União; “Esse argumento de déficit está sendo utilizado pelo governo Temer para, com o apoio do empresariado, conseguir aprovar a reforma que eles querem e que só vai tirar mais direitos dos trabalhadores”. A constatação a que eles chegaram foi de que a Previdência Social não possui déficit, se forem retiradas dessa conta despesas que não fazem parte do setor. Segundo eles, bastaria o governo executar os grandes devedores da União por sonegação previdenciária para arrecadar perto de R\$ 1 trilhão. Disponível em: <http://fundacaoanfp.org.br/site/page/2/?s=maiores+devedores>. Acesso em: 23 ago. 2019.

²¹ Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/video/fatorelli-explica-a-crise-que-esta-justificando-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

semiescravidão (BRASIL, DOU de 14.07.2017, lei n.º 13.467) – a Reforma da previdência, A precarização do Estado cujo poder está no Banco Central – na financeirização; a precarização do parlamento que age por interesses econômicos, subornos e vendas de votos e tudo mais que entenderem ser comercializável, compõem o contexto de negação de direitos, de precarização das políticas públicas, de desmonte dos direitos sociais.

A política de assistência social possui um percurso de constituição de identidade no Brasil, sendo que em 2004/2005 tem um grande salto com a criação do SUAS. Contraditoriamente, a política de assistência consegue avançar no marco legal, dá passos importantes no marco metodológico e na instituição/definição de serviços específicos desta política. Mas o cenário que se avizinha é o de negação efetiva, sem “melindre” nem disfarce, de corte de direitos, de congelamento de investimentos por vinte anos nas políticas públicas e todas as características já citadas do Estado mínimo que está em curso, “atropelando” o Estado de direitos.

A assistência, enquanto estratégia reguladora das condições de reprodução social dos subalternos é campo concreto de acesso a bens e serviços e expressa por seu caráter contraditório interesses divergentes, podendo constituir-se em espaço de reiteração da subalternidade de seus usuários ou avançar na construção de sua cidadania social. (YAZBECK, 2009, p. 177).

Neste contexto, Couto (2012) alerta para os riscos de que, a despeito dos avanços, ainda persistem as questões de caráter histórico e cultural com uma cultura política firmada em bases de lógica conservadora, fragmentária que descaracterizam a necessidade social identificando-a no campo da carência e, a cada dia que passa, em específico, no atual momento histórico está cada vez mais distante o limite entre o público e o privado, em todas as esferas: da União aos municípios. Os lugares públicos de prestação de contas à população estão transformados em espaços de garantia de emprego para seus aliados, que podem ser parentes em qualquer grau, sem nenhuma restrição nem constrangimento. É possível constatar que o Brasil, o Estado, o Município está transformado na “cozinha” dos “ditos gestores” eleitos e indicados, onde se preparam as reuniões do partido, as próximas eleições, entre outros “pratos” típicos, que, por vezes, se ignoram a origem e a consequência destes preparados, mas que repercutem na população que busca atendimento nos serviços socioassistenciais.

O SUAS está na contramão, pelo menos em relação ao arcabouço legal e metodológico, compondo o caminho na perspectiva da consolidação do SUAS em seu processo de implantação/implementação, em 2012 concebe o NOB/SUAS, que sistematizou os avanços no sistema, desde a concepção da PNAS, em 2004, disciplinando aspectos e incorporando-os na

LOAS a partir da lei n.º 12435/2011. Vale destacar que há fragilidades em especial nos processos metodológicos executados, uma vez que não tem conseguido propor processos teóricos operacionais que partam da realidade e origem das populações, bem como está praticamente, nulo em processos coletivos, além de deixar despercebido da ação desta política o que deveria ser a matriz comum: as seguranças sociais.

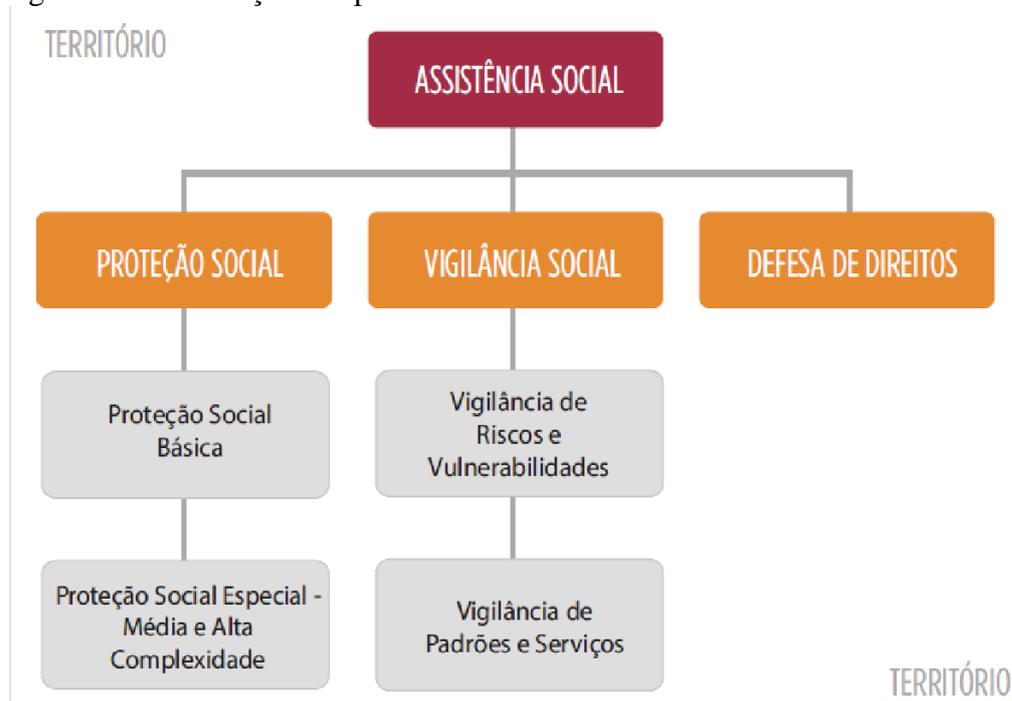
A partir do novo paradigma, a assistência social define-se em três importantes funções: a proteção social, a defesa dos direitos socioassistenciais e a vigilância socioassistencial. A VSA compõe a tríade, sendo que a lei n.º 12435/2011 identifica a função da VSA no campo da gestão a serviço da qualificação da proteção social. A execução da política de assistência social, segundo SUAS (NOB e lei n.º 12435/2011), apresenta inovação na sua operacionalidade quando chama para si a produção e sistematização de informações, ação que não compunha o fazer desta política no dia a dia dos serviços e da gestão, quando muito esta ação esteve sob a responsabilidade de “estudiosos” ou “autoridades da gestão” que, por vezes, desconheciam a realidade da execução da assistência social nos territórios.

O processo de entendimento deste novo jeito de fazer a assistência social ainda está em construção e tem desafiado a capacidade de percepção da totalidade em detrimento do aprendizado fragmentado, ou na divisão que estabelece os que pensam e estudam sobre o trabalho realizado e os que realizam o trabalho. A VSA ocupa um lugar de mediação entre a gestão e a execução da política sendo responsável por enxergar no sentido de desvendar, de revelar as contradições, as configurações da questão social no território. Desvendar as contradições, determinantes e as formas como se manifestam as desigualdades sociais e se materializam nas vulnerabilidades e nos riscos sociais no território junto à população. Além disso, responsabiliza-se, também por registrar transformando o dado de realidade em informação estratégica, tanto para gestão quanto para a execução da assistência social e “subsidiar” possíveis alternativas no enfrentamento das situações de vulnerabilidade e risco sociais territorial e municipal (ou estadual ou nacional)

Art. 6.º A gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [...] VII – afiançar a VSA e a garantia de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).
Artigo 6.º – A: “Parágrafo único. A VSA é um dos instrumentos das proteções da Assistência Social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”.

A figura a seguir ilustra este quadro.

Figura 5 – Três funções da política de assistência social



Fonte: BRASIL, 2015, p. 39.

A Função proteção social se configura em prestação dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais, sendo que a proteção social está organizada sob níveis de proteção, quais sejam Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e de alta complexidade). A Proteção social precisa (re)conhecer o território como o “chão” da execução da assistência social (KOGA, 2013) na forma de proteção social que se viabiliza a partir dos serviços socioassistenciais, que se configuram como direitos da assistência social, enquanto a Função Defesa de Direitos se configura por (re) conhecer os direitos socioassistenciais e a defesa socioinstitucional destes, bem como, preconiza a articulação com outras políticas do campo social, voltadas a garantia de direitos, e a Função Vigilância socioassistencial (VSA) se efetiva através de coleta de dados, diagnósticos, estudos e pesquisas identificando vulnerabilidades e riscos sociais, identificando e avaliando a oferta, demanda e os padrões de serviços e a ausência destes, no e do território. No entanto, há desafios a serem superados para a articulação e complementariedade entre as três funções da assistência social. Um deles é a concepção de proteção social e a execução teórico metodológica estar em consonância com a proposta da PNAS/2004, com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais na perspectiva de desenvolver os serviços no campo do direito com metodologia participativa que percorra o caminho de autonomia e de cidadania junto aos participantes dos serviços socioassistenciais. O exercício de articulação e complementariedade, efetivando diálogo entre as

três funções da assistência social estreitando relação destas no e com o território, a execução da assistência social na sua potência protetiva e proativa, em contraposição “a naturalização desse distanciamento entre a gestão da política pública e a realidade vivenciada pelas cidades e seus cidadãos impacta tanto no interior da gestão, como na relação da gestão com os cidadãos”. (KOGA, 2016, p. 6).

2.3 Funções da Assistência Social: desafios e possibilidades

Com o advento do SUAS no Brasil, a PNAS avança no processo de consolidação enquanto política pública que tem a função de proteção social, defesa de direitos socioassistenciais e vigilância socioassistencial. A função de proteção social compreende a execução da política de assistência social a partir dos níveis de proteção básica e especial que devem garantir proteção pela política de assistência social balizadas nas cinco seguranças a serem alicerçadas nesta política, conforme Norma Operacional a saber: **I – acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da PSB e da PSE, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência. **II – renda:** operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho; **III – convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. **IV – desenvolvimento de autonomia:** exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes. **V – apoio e auxílio:** quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens

materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

A realização desta política como proteção social compreende um conjunto de ações em forma de serviços, projetos, programas e benefícios (eventuais e continuados) que visam a “redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional”. (BRASIL, 2005b, p. 19).

Enquanto a função de defesa dos direitos socioassistenciais deve se organizar de maneira a garantir aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos, bem como sua defesa, “Os direitos sociais devem estar presentes em todo o processo de implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais” (BRASIL, 2008, p. 51) impedindo que o usuário seja submetido a relações de tutela e subalternização. Conforme Rizzotti (2015), a função de defesa de direitos socioassistenciais deve promover a ruptura da crença de que para o pobre qualquer coisa serve, que o discrimina e o aparta do reconhecimento como sujeito de direitos.

Nesta perspectiva, a defesa dos direitos socioassistenciais precisa constituir processos que garantam “a efetiva possibilidade de conhecimento e acesso dos usuários aos seus direitos e à sua fruição” (BRASIL, 2008, p. 53) sendo assim, importante salientar que as três funções são específicas e interdependentes entre si, precisam ter presente o local de vivência das pessoas, ou seja, o território, responsabilizando-se em ofertar serviços, projetos e programas territorializados.

Afirmar a Assistência Social como proteção social significa olhar para o cidadão, usuário dos serviços, como **sujeito de direitos**. Significa também reconhecer o direito aos benefícios e aos serviços garantidores de direitos, ofertados pelo conjunto das políticas sociais. (BRASIL, 2015, p. 30).

Sob esta ótica, a defesa dos direitos socioassistenciais deve se dar em vista da garantia destes na condição de obrigação do Estado, de forma continuada, contextualizada e com qualidade a fim de garantir as seguranças preconizada no SUAS, pois é “pela via do direito social que a proteção social se efetiva, reduzindo vulnerabilidades e incertezas, igualando oportunidades e enfrentando desigualdades”. (JACCOUD, 2009, p. 69).

O SUAS é um avanço incontestável, mas o contexto é de retração, seja na figura do Estado negando a implantação do SUAS (gestão e execução) em sua plenitude por falta de recursos humanos e financeiros, seja nos municípios que também vivem limites relacionados à

manutenção de recursos humanos nos serviços, na esfera estadual ou na gestão federal. Corroborando com este contexto de falta de reconhecimento do direito, a urgente necessidade de relacionar o técnico e o político na prática profissional concebendo uma práxis pautada da garantia de direitos efetivamente e não na base de tentativas “cartoriais”. Tem-se também um quadro de não envolvimento da população usuária que, por sua vez, ainda não apreendeu a Assistência Social como um direito reclamável, concebendo-a no campo do favor, o que fortalece mais o percurso de travessias na política de assistência social, além de outros limites institucionais/operacionais, tais como a não superação da fragmentação da política que persiste no SUAS.

Koga (2013) alerta para a preocupação da institucionalidade da política pública *versus* a dinâmica e demanda do cotidiano, isto é, as necessidades da população e territórios destinatários, razão de ser das políticas sociais. Pois “é desse território de vivência que importa se aproximar para que possa ser estabelecido o lugar do território, de fato, nos pressupostos ideológicos das políticas sociais brasileiras”. (KOGA, 2013, p. 13).

Neste contexto, a vigilância tem um importante papel de contribuir para a garantia de proteção social, na perspectiva das seguranças socioassistenciais, constituindo-se nos “olhos” da política pública de assistência social no território, desvelando os sinais de vulnerabilidade e/ou riscos social. Sendo assim, é imperativo compreender tanto o aspecto conceitual como o operacional da VSA na PNAS, para efetivá-la plenamente nos municípios. A função VSA é interdependente junto às outras duas funções e, ao mesmo tempo, é responsável por subsidiar a efetivação delas, como visto a seguir.

3 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Este capítulo aborda o marco regulatório da VSA, inicialmente refletindo sobre documentos que apresentam a VSA ora como objetivo, ora como função da política de assistência social, a reflexão adentra nas macroatividades da VSA elencando alguns limites e potencialidades. abordando também do território e sua relevância da VSA.

3.1 Marco Regulatório: VSA Função da política de Assistência Social ou um instrumento de coleta de dados

Segundo a PNAS (BRASIL, 2004, p. 120), a VSA, como função da política de assistência social, definida pelo SUAS, corresponde ao “planejamento, produção, organização e sistematização de informações sobre a realidade socioterritorial, com o objetivo de identificar situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social de famílias e indivíduos”. É o que se lê na PNAS e suas normatizações, tais como a lei n.º 12435/2011, que atualiza a lei n.º 8.742/93, LOAS, e a Norma Operacional Básica (BRASIL, 2012) e a Orientação Técnica da Vigilância Socioassistencial.

Nos textos técnicos e nas normativas (BRASIL, 2005) da VSA, pode-se constatar a busca pela identidade da vigilância, ou seja, de uma definição do que é, quais são suas características e atribuições, obtendo resposta significativa na Norma Operacional Básica (BRASIL, 2005) como função.

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 a 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, 2005, p. 3).

Enquanto que a lei n.º 12435/11 confere à VSA o status de objetivo da política de assistência social, conforme o explicitado no artigo 2.º “II – a Vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” e no artigo 6.º, desta mesma lei,

parágrafo único, destaca que “A VSA é um dos instrumentos das proteções da Assistência Social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”.

Considerando o processo histórico da VSA no SUAS, é possível inferir que houve uma mudança em relação ao conceito de vigilância que está no lugar de função: ora passa a ser considerado objetivo da política de assistência social, porém não foi encontrada explicação destas alterações no texto técnico nem nas normativas pertinentes à VSA. A Norma Operacional Básica (BRASIL, 2012) volta a referir a vigilância como função. No percurso do levantamento bibliográfico, foi possível conhecer algumas versões de sua implantação no Brasil, que se apresentam sob vários aspectos, entre eles como gestão da informação, conforme Amorim (2008); como “local detentor de informações socioterritoriais”, trabalhado por Pinheiro (2013). “Ferramenta no enfrentamento da violência de gênero”, descrita por Almeida (2011) como “sistema de monitoramento e prevenção de riscos”, apresentada por Silva. Outros autores a apresentam como auxiliar na gestão, no aspecto do planejamento, abordando a vigilância como função da política de assistência social: Ribeiro (2014), Rizzotti (2013), Lazzari (2014) e Amaral (2014), ou ainda, segundo Pires (2016), a Vigilância antes de ser uma função, é uma cultura no processo de gestão... exige uma ação estatal que antecipe o risco. No estudo destas autoras, revela-se a busca pela compreensão das atribuições desta nova função da política de assistência social. Embora tenham o entendimento da vigilância, conforme citado acima, os estudos realizados por elas indicaram um caminho ainda a ser percorrido pela VSA, no Brasil, no sentido da busca pela clareza do exercício de sua função na assistência social, na perspectiva da pró-atividade e prevenção sinalizando a direção, subsidiando o planejamento e a operacionalização da política de assistência social.

O processo de constituição da VSA sofre alterações conforme os processos de vivências concretos no percurso de sua implantação e seu amadurecimento. No quadro a seguir, é possível observar definições entre objetivo ou função. A VSA é objetivo ou uma das funções da política de assistência social no SUAS?

Quadro 3 – Quadro VSA nos documentos e legislação

Normativa	Definição	Observações
LOAS -Lei nº 8.742 de 07 de Dezembro de 1993	-----	Não apresenta uma definição, mas cita a necessidade de estabelecer estudos para fundamentar a Assistência Social.
PNAS/1998	-----	Não menciona uma definição, mas propõe um sistema de informações para a assistência.
PNAS/2004	“Produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos da vida” (pág. 39).	A Vigilância Social é responsável por fornecer informações territoriais sobre os usuários e padrões de serviços. <i>Aparece como referência para a organização dos serviços socioassistenciais.</i>
NOB/ SUAS 2005	“Desenvolvimento da capacidade de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença de formas de vulnerabilidades social da população e do território pelo qual é responsável” (pág. 89).	A Vigilância é “responsável por detectar e informar características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos”. Inicia-se uma relação dessa área com a gestão da informação e o monitoramento. Apresenta os primeiros passos para o Censo SUAS. <i>Aparece como função e muda-se a nomenclatura: de Vigilância social para Vigilância socioassistencial.</i>
LOAS com alterações da Lei nº 12.435 de Julho de 2011	“A Vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (pág. 9).	A Vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da Assistência Social (pág. 15), que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. <i>Aqui é definida como objetivo da política.</i>
NOB/SUAS 2012	Função da Política de Assistência Social que produz, sistematiza, analisa e dissemina informações territoriais sobre situações de vulnerabilidades e riscos & volume e padrões dos serviços prestados pela rede Socioassistencial (pág. 40).	É apresentada como função da Assistência que deve fiscalizar a padronização dos serviços socioassistenciais, além de mapear o território visando conhecer as vulnerabilidades e os riscos. <i>Tem seus objetivos e atribuições definidas em um capítulo específico.</i>

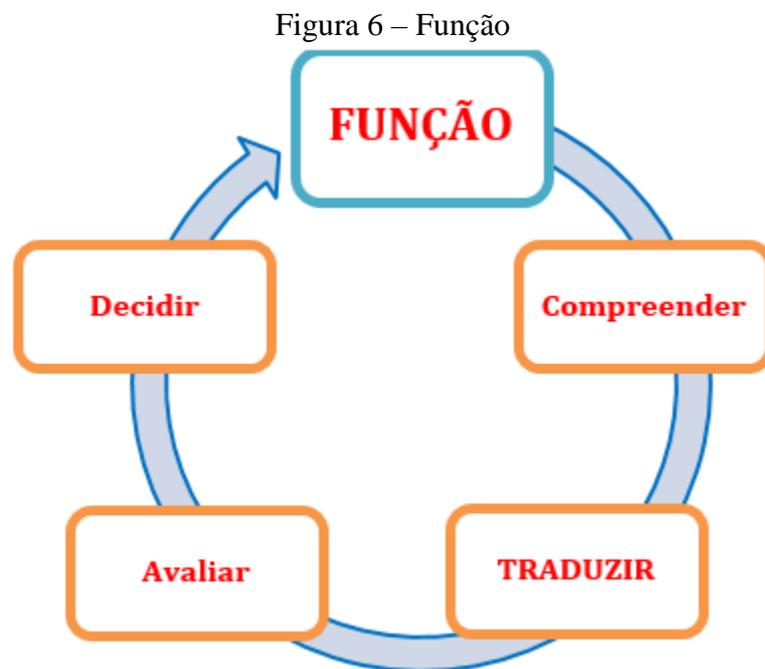
Fonte: AMARAL, 2014, p. 67.

O quadro apresenta uma sistematização que ora identifica a vigilância como objetivo, ora a concebe como função ao referir objetivo como meta, como algo a alcançar, como um propósito. Entende-se a vigilância como algo a ser alcançado na (ou pela) política de assistência social. Entendendo assim a vigilância como um propósito da assistência social, enquanto ao identificar vigilância na condição de função, entende-se vigilância como algo que caracteriza a política de assistência social, como uma incumbência da assistência social, tal como é a função de proteção social e a defesa dos direitos socioassistenciais. Concebendo função na sua origem etimológica (latim) *functu*, refere-se ao participio passado do verbo *fungor* que, em português, significa interpretar, isto é, falar sobre aquilo que se conhece. Ação de cumprir um encargo.

Portanto, para a autora, assim como não é comum dizer que os serviços socioassistenciais são um propósito a ser alcançado, uma vez que se configuram como a razão de ser da assistência social. Eles concretizam funções da assistência no SUAS/proteção social,

assim também a VSA se apresenta como inerente, como sendo parte da assistência social, da gestão à execução voltando para gestão, cumprindo o encargo de produzir, sistematizar e disseminar, responsabilizar-se pela gestão da informações; elaborar diagnósticos, identificar necessidades de ofertas da política de assistência social nos territórios; identificar territórios vulneráveis subsidiando planejamento de intervenções SUAS no local definido.

Enfim, a VSA não ocupa um lugar do vir a ser, ela é eminentemente atitude, postura. É o verbo ser em ação é SER-SUAS, que deve se revelar antes, durante e pós-execução da proteção social que, por sua vez, se concretiza através dos seus instrumentais de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Palavra função carrega em si características importantes para VSA, pois esta tem a função de compreender a realidade, os territórios com suas demandas e ofertas, precisa traduzir a apreensão da realidade, precisa ser subsídio para avaliação dos processos, dos serviços, entre outros, subsidiando também o planejamento, as decisões dos gestores e executores da política de Assistência Social, conforme ilustra a figura 6, que identifica o significado da palavra função



Fonte: A autora.

Considerando que traduzir significa interpretar, compreender, avaliar e decidir. A figura 6 sistematiza o significado de FUNÇÃO, ilustrando uma definição que se aproxima de uma síntese do que é a VSA na assistência social. A VSA precisa compreender a realidade em seu texto, contexto e pretexto. Ou seja, compreender o texto/a realidade que ora se apresenta em seu contexto histórico, superando a visão de senso comum, bem como a percepção superficial

do contexto que nunca está isolado, sempre é resultado, tem um percurso de espectro histórico. Para aproximar-se do texto, contexto e pretexto, é preciso entender que a análise deve ponderar que o real é constituído de partes que devem ser apreendidas como uma unidade, num exercício em que parte-se do observável rumo à essência, o que tornará possível a compreensão do ser social como totalidade que se relaciona intimamente com a vida material e concreta dos seres humanos “Como os elementos que marcam a forma de ser dos objetos devem ser percebidos de forma integrada (como todo) é imprescindível notar a relação entre os diferentes níveis de totalidade do real para uma compreensão precisa das coisas”. (ZAGO, 2013, p. 111).

Na ausência da percepção da realidade em sua totalidade no cotidiano, o todo não é percebido, não apreendido por falta de clareza configurando-se, assim, como pensamento de senso comum que vislumbra objetos, situações, fenômenos desligados, isolados das condições históricas e sociais. Para compreender e conceituar a essência, é preciso abstrair as situações do campo prático e indagar, descrever a situação buscando revelar o que está oculto naquele fenômeno. É preciso “captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde” (KOSIK, 1976, p. 12), superando o senso comum e a pseudoconcreticidade que naturaliza as situações.

A ele [mundo da pseudoconcreticidade] pertencem: o mundo dos fenômenos externos, que se desenvolvem à superfície dos processos realmente essências; o mundo do tráfico e da manipulação, isto é, da práxis fetichizada dos homens [...]; o mundo das representações comuns, que são projeções dos fenômenos externos nas consciências dos homens, produto da práxis fetichizada, formas ideológicas de seu movimento; o mundo dos objetos fixados, que dão a impressão de serem condições naturais e não imediatamente reconhecíveis como resultado da atividade social dos homens”. (KOSIK, 1976, p. 11).

Sendo assim, o eixo da compreensão relativo à função VSA exige o exercício de ter sempre presente a realidade com o seu texto entendido, analisado a partir do contexto e “pré-texto” sócio-histórico, sob pena de contribuir para a percepção da desigualdade social como algo natural, escamoteando na realidade a repercussão do sistema capitalista e a luta de classes no cotidiano da política de assistência social e, por conseguinte, nos procedimentos e resultados da própria VSA. Ao compreender a realidade na perspectiva da totalidade, é preciso traduzi-la no cotidiano da assistência social junto ao órgão gestor para efeitos de subsídio ao planejamento e respostas às demandas nos territórios, junto ao controle social, contribuindo para a intervenção da sociedade na política pública a partir de dados da realidade, bem como traduzí-la no cotidiano do território junto às equipes, equipamentos, serviços socioassistenciais e aos

usuários. O que significa traduzir a realidade para além da pseudoconcreticidade junto aos envolvidos com a execução da assistência social? Significa decodificar as informações e, a partir de mediações necessárias e pedagógicas, traduzir na forma mais entendível possível junto aos diferentes públicos que a VSA deve *in-formar*.

É muito importante envidar esforços no sentido de trabalhar a interpretação sistemática dos dados e fundamentá-las a partir de teorias explicativas que contemplem a totalidade, em seu movimento histórico e contraditório, para que a gestão do conhecimento seja processada numa direção definida e a tomada de decisão seja melhor instruída para o atendimento dos interesses coletivos. (PRATES, 2018, p. 8).

Na perspectiva democrática, a VSA precisa compreender, apreender e traduzir a realidade para além do aparente, junto aos envolvidos na gestão e execução da política de assistência social, contribuindo para a análise e tomada de decisão, que pressupõe participação dos gestores, do controle social, dos executores e mandatários da política de assistência social. Esta dimensão da VSA na condição de função que precisa compreender, traduzir e avaliar demanda trabalhadores capazes de processos investigativos, imbuídos de curiosidades de pesquisas, disponíveis a desenvolverem habilidades de tradução, de decodificação das informações junto aos públicos já citados.

Ainda sobre a sistematização de Amaral (2014), destaca-se que em 2004 a PNAS referiu vigilância social: “os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional” (BRASIL/PNAS, 2004, p. 37) e, em 2005, a NOB/SUAS refere VSA: “a vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidade e de meios de gestão assumido pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. (BRASIL, 2005, p. 19).

Nos documentos do MDS,²² não foi encontrada justificativa para esta alteração na denominação da vigilância. Ousa-se inferir que a tentativa pode ter sido tentar restringir o arcabouço a ser dado conta pela vigilância, mostrando o seu específico tratar do

²² **Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)** foi responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país, e também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O órgão coordenava a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Criado em 23 de janeiro de 2004 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, No governo Bolsonaro, MDS foi extinto (Janeiro de 2019) e a pasta foi incorporada ao Ministério da Cidadania, juntamente com o Ministério do Esporte e da Cultura.. Atualmente denomina-se Ministério da Cidadania.

socioassistencial, que, por sua vez, estava em um percurso mais definido a partir da tipificação nacional dos serviços socioassistencial, Resolução n.º 109/2009. O termo social é amplo, do latim *socialis*, é aquilo que pertence ou que é relativo à sociedade. Por sociedade, entende-se o conjunto de indivíduos que partilham da mesma cultura e que interagem entre si formando uma comunidade. Como adjetivo, social pode ser usado para formar diferentes conceitos, por exemplo: obra social, que identifica entidade “sem fins lucrativos”, ou ainda tem-se a denominação razão social, para o nome pela qual é conhecida formalmente uma empresa, além do termo capital social, que pode ser o conjunto de dinheiro e de bens materiais com que os sócios contribuem a favor de uma empresa, além das ações de solidariedade e caridade que normalmente o senso comum chama de assistência social. Nesta perspectiva, dentro do social cabe muitos significados. O socioassistencial, em 2005, tem a definição do decálogo dos dez direitos socioassistenciais;²³ em 2007, no plano decenal, há a definição por um modelo socioassistencial.

²³ Dez direitos socioassistenciais **1.** 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. **2.** Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva: Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano. **3.** Direito de equidade social e de manifestação pública: Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais. **4.** Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um. **5.** Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos. **6.** Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas. **7.** Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável. **8.** Direito à renda: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersectoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural. **9.** Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e usuária, da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural. **10.** Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade. (BRASIL, 2009. VII Conferência Nacional de Assistência Social)

O principal propósito de assegurar o modelo socioassistencial do SUAS é demarcar a ruptura com o primeiro modelo da Política Nacional de Assistência Social e com o desmoronamento da combinação Estado residual + transferência de responsabilidades para a sociedade. (CNAS, 2007, p. 41).

Em 2009, tem-se a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais conforme Resolução n.º 109. Segundo Ministério da Cidadania, na página do Cadastro Único explicita-se que “Serviços socioassistenciais é conjunto de serviços destinados à superação de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou da falta de acesso a serviços públicos e a direitos sociais”.²⁴ Os serviços devem oportunizar, garantir um campo de seguranças e certezas pela sua oferta em quantidade e qualidade para assegurar direitos exigíveis ao Estado, impactando assim nas condições sociais da população atendida. (BRASIL, 2013c). Os serviços socioassistenciais devem pautar-se pelas seguranças a serem afiançadas pela política de assistência social “na perspectiva do alargamento da proteção social baseada no reconhecimento da cidadania que não pode desconhecer a presença de fragilidade e vitimizações”. (BRASIL, 2013d, p. 54). Para tanto, é pertinente compreender as funções da política de assistência social e a sua execução sendo parametrizada pelas seguranças sociais, identificando assim parâmetro para a vigilância e a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como para a execução da proteção social com ação técnico-operacional metodológica na perspectiva das seguranças. No quadro 4 ilustra-se as seguranças e sua relação com os serviços socioassistenciais/provisões da proteção social.

²⁴ Disponível em: [MDS.gov.br/assuntos/cadastro único](https://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico). Acesso em: 18 jul. 2019.

Quadro 4 – Seguranças sociais e as devidas provisões na Assistência Social

Seguranças	Provisões
Segurança da Acolhida	*Oferta de uma Rede de serviços e espaços de curta e longa permanência *Recepção: Escuta (de todos os profissionais do serviço) qualificada *Informações e orientações com nível de esclarecimento e resolutividade que corresponda a demanda ora apresentada *Serviço /ambiente que garanta a possibilidade de aquisições materiais, econômicas, políticas, culturais e sociais *Concessão de benefícios *Abordagem em territórios de maior vulnerabilidade e de incidência de situações de risco.
Segurança do convívio ou vivência familiar e	*Oferta pública e continuada de serviço com proposta técnico operacional metodológica que: a) que viabilize a restauração, o fortalecimento e/ou a constituição de laços de pertencimento e b) O exercício capacitador de qualificador de vínculos sociais de projetos pessoais e sociais.
Segurança de Renda	Concessão de auxílios financeiros e benefícios tais como BPC e PBF na perspectiva da transferência de Renda Mínima ²⁵ , junto a população
Segurança de autonomia	*Oferta de serviço com proposta técnico operacional metodológica que invista do desvelamento das amarras que tutelam e que se constituem em afirmação de incapacidade da população usuária dos serviços socioassistenciais, na perspectiva do convívio e da vivencia familiar, social e comunitária.
Segurança de apoio e auxílio	*Auxílio em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, na condição de benefício eventual.

Fonte: Da autora.

As seguranças sociais precisam configurar-se como características importantes de uma política de seguridade social, uma política de proteção social que se estabelece na perspectiva da “segurança e dignidade de todos os cidadãos”, pois a “assistência social deve se constituir no sistema na área de vigilância das exclusões sociais [...] fazendo da assistência social uma política de equidade, principalmente na cobertura de riscos e vulnerabilidades sociais”. (SPOSATI, 1997, p. 52). Na direção de cobertura dos riscos e vulnerabilidades a assistência

²⁵ Segundo Aldaíza (1997) primeira forma de Renda Mínima universal é o salário mínimo justo que se configure garantia suprir as necessidades básicas das pessoas. A segunda forma de Renda Mínima diz respeito a equidade, sendo uma forma de subsidio junto àqueles que estão vitimados por uma situação em especial desprovidos de capacidade de cobertura das necessidades básica. A terceira forma de Renda Mínima é o salário mínimo substituto como por exemplo o seguro desemprego, a aposentadoria, o “Benefício de Prestação Continuada”. Uma quarta forma de Renda Mínima diz respeito a subsídios ou incentivos para o acesso a uma política social como por exemplo um salário sobressalente enquanto a família constrói sua casa, entro outras necessidades que indiquem ser importante um salário sobressalente para acesso aos mínimos sociais. Uma quinta forma, refere-se a renda mínima de inserção na condição de enfrentamento a exclusão social pressupõe um conjunto de ações, entre eles subsidio econômico para manter e/ou melhorar a sobrevivência vinculando a pessoa beneficiada a possibilidade de integração ao mundo do trabalho. (SPOSATI, 1997b, p. 115).

social possui um conjunto de serviços socioassistenciais que precisam responder a estas coberturas, estes serviços devem ser esculpidos no “desenho” das seguranças, sendo a segurança da acolhida, por exemplo, responsável por assegurar cobertura de vulnerabilidades e riscos que envolvam população que necessite de acolhimento institucional, mas mais do que um “abrigo ou uma quantidade x de abrigos conforme demanda” esta segurança tem pertinência no padrão de atendimento e nas garantias que devem ser efetivados junto à população. Assim, a segurança da **acolhida** diz respeito à medida de dignidade que **os serviços de todos os níveis de proteção social devem oferecer**. Enquanto a segurança do Convívio “supõe a não aceitação de situações de reclusão, situações de perda de relações” (SPOSATI, 1997, p. 58) configurando-se em mobilização de vínculos **de pertencimento, de ressignificação de projetos de vida, envolvimento e protagonismo** das pessoas. Além destas duas Seguranças a política de Assistência Social deve afiançar outras três seguranças (Renda, autonomia e apoio e auxílio) conforme já tematizado no item 2.3, deste trabalho. Neste contexto, reafirma-se que a VSA, apesar de ser recente como função da assistência social, possui importante compromisso com o modelo assistencial desta política, mobilizando esforços na perspectiva de contribuir com os processos de proteção social e defesa de direitos parametrizados nas seguranças sociais.

A função VSA tem um percurso recente e em construção na política de assistência social, como nos revela, Torres (2016) que identifica, indícios de necessidade e experiências particularizadas em alguns municípios/estados com significativas experiências de VSA mesmo antes de 2011, data da lei n.º 12435, normativas e orientações técnicas da VSA. Na sua construção de linha de tempo, o autor identifica o processo de redemocratização, o fortalecimento do movimento operário, movimentos urbanos e rurais, de grupos intelectuais e setores da Igreja Católica.

Diante desse cenário de crise e disputas, a Assistência Social se inseriu no plano de política pública e de direito. Dentre outros determinantes históricos destaca-se a difusão de ideias voltadas aos direitos humanos e não apenas trabalhistas, além da inserção dos atingidos pelo desemprego ou daqueles que não encontraram espaço no mundo do trabalho no adensamento para a área da Assistência Social de uma população que se reconhece como portadora de direitos. (TORRES, 2016, p. 175).

A PNAS apresenta-se como política não contributiva, garantidora de direitos a quem dela precisar e, para tal, algumas experiências municipais foram ousando no aprendizado de implantação/implementação desta política vislumbrando a necessidade da VSA. Torres (2016), sinaliza algumas, como a aproximação da VSA com a experiência do Mapa da Exclusão,

elaborado em 1996 na cidade de São Paulo. A experiência municipal de Belo Horizonte (1997) com a necessidade de se ter o diagnóstico. Já na II Conferência Nacional de Assistência Social (1997), o termo *vigilâncias* se faz presente, afirmando que “a provisão dos mínimos não é exclusividade de uma área. Considero que cabe a Assistência Social, na direção dessa provisão, ter uma política de *Vigilância dessas garantias básicas*”. (SPOSATI, 1997 p. 107). Em 1998, a PNAS e a NOB explicitam a necessidade de um sistema de informação, monitoramento e avaliação. Em 2002-2003, em São Paulo, a Secretaria Municipal de Assistência Social constrói a experiência do Sistema de Vigilância da Exclusão, como um elemento estratégico na reorganização institucional da política de assistência social:

A reorganização institucional incluiu as seguintes estratégias: distritalização da gestão; resgate do trabalho social direto; unificação dos trabalhadores sociais; reordenação organizacional; articulação entre meios e fins; qualificação dos espaços de serviços; inserção da Assistência Social no governo da cidade; implantação do sistema de informação/informatização; implantação do sistema de Vigilância de exclusões e riscos sociais; defesa dos direitos socioassistenciais e consolidação da política de comunicação. (SPOSATI, 2005, p. 540).

Nesta experiência municipal também se encontra a preocupação com um sistema de informação, no processo de implementação da assistência social no campo do direito. Sposati (2005) refere ainda que foi preciso investir, reavivar a “inteligência técnica” na secretaria. Percebe-se, nestas experiências, que estavam apontando o caminho de constituição da VSA na perspectiva de uma assistência social exercendo a proteção social que lhe cabe com aporte profissional de indicadores, de leituras de realidade a partir da vida da população, dos atendimentos e dos indicadores das várias fontes de pesquisa existentes, tais como o IBGE, a serviço do planejamento da (e na) política de assistência social.

Apesar de em 2003 a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberar pela implantação do SUAS e, em 2004, propor a formulação da PNAS/2004, onde preconizam o estabelecimento da VSA como referência para a organização do SUAS, na vida concreta dos municípios, que careciam da experiência em vigilância, não há o real entendimento do que se quer dizer por “ser referência na organização do Sistema”. Segundo os relatos que apontam a existência de poucas experiências neste sentido, somente em 2005 nasce a VSA na condição de função da assistência social,

De acordo com a PNAS/2004 são funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial; a Vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais [...] A Vigilância

socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos “territórios de incidência” de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos. O Sistema de Vigilância Social de Assistência Social é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar [...]. (BRASIL, 2005, p. 13-14).

A vigilância nasce como função e a serviço da garantia das seguranças a serem afiançadas na proteção social, lembradas no texto como a busca da autonomia, da socialização e do convívio familiar. A mesma resolução acima citada também passa a referendar a importância do território e a atribuição de prevenção e monitoramento da e na assistência social. Em 2007, a VSA é incluída no Plano Decenal com referência à sua implantação nas três esferas de governo. Na VI Conferência Nacional de Assistência Social é incluída no Plano Plurianual de Assistência Social do MDS. Entre 2007 e 2008, implanta-se o Censo SUAS.²⁶ Neste processo, observam-se os movimentos de criação da VSA em fragmentos, ora como texto nas normativas, ora como instrumentos de monitoramento e avaliação de parte da política de assistência social. Está-se construindo o saber sobre esta nova função na assistência social.

Nesta ótica, em 2009 a VII Conferência Nacional de Assistência Social destaca o território como lugar da VSA, dando destaque através da realização de uma oficina. Já a VIII Conferência Nacional²⁷ avança e refere o lugar da profissionalização da VSA, situando-a na condição de prevenção, uma vez que deverá contribuir com a ampliação e qualificação dos resultados dos serviços, materializando uma rede de proteção social nos territórios, a partir das vulnerabilidades e potencialidades detectadas, conseguindo imprimir o viés preventivo em suas ações. Nesta conferência há um estudo e um clamor deliberativo por implantação da VSA na

²⁶ O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de Assistência Social. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Esse processo alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários para a coleta de informações sobre órgãos gestores, conselhos e entidades privadas de Assistência Social.

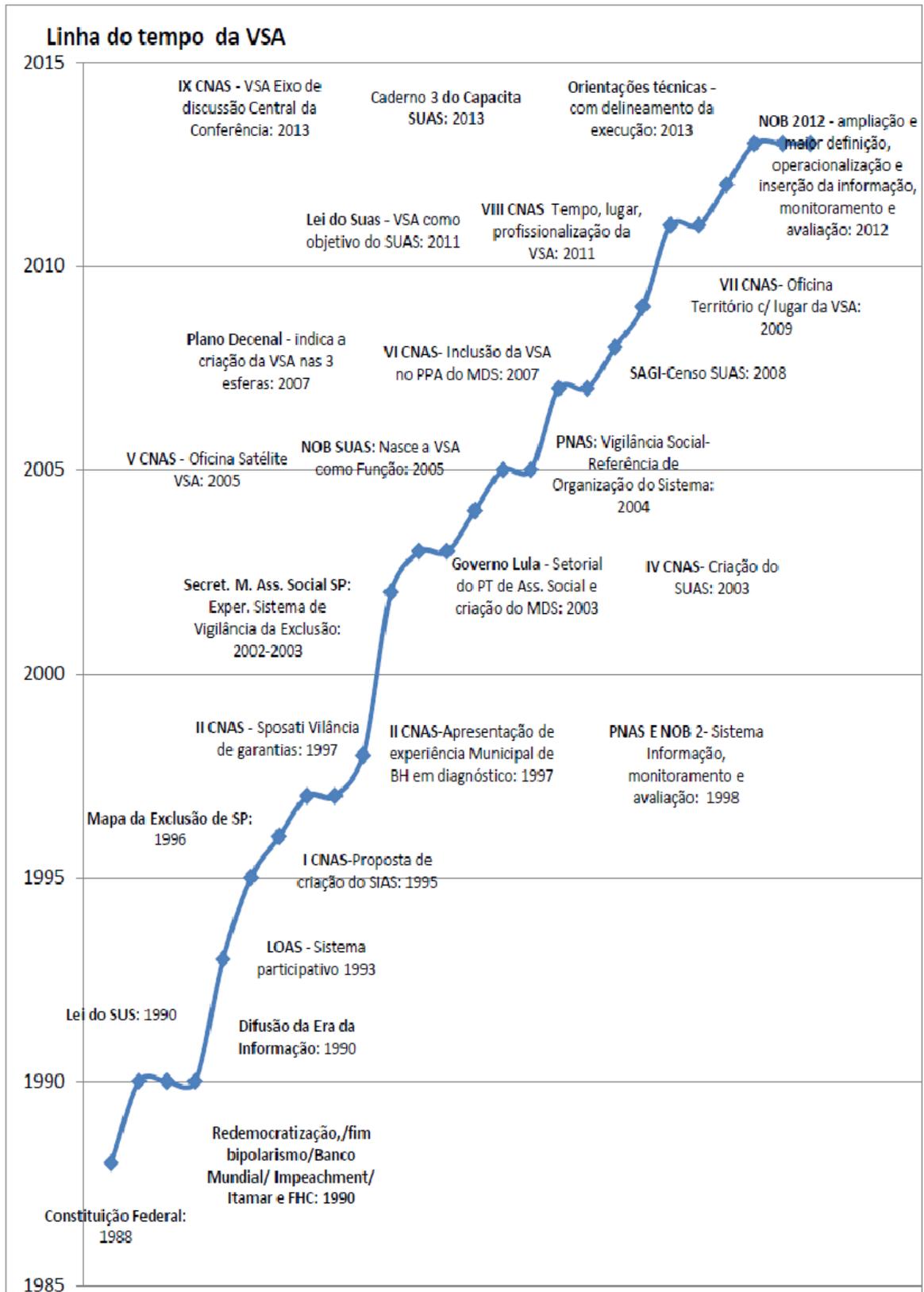
²⁷ Ementa: A vigilância social no SUAS como função da política de assistência social que demanda capacidade e meios de gestão para produzir e sistematizar informações; construção de indicadores que possibilitem detectar vulnerabilidades e riscos sociais; mensuração, na perspectiva da territorialidade, de situações de riscos sociais e de violação de direitos; compreensão das precarizações que trazem riscos e vulnerabilidades ao cidadão; análise de sistemas de notificação de risco e vulnerabilidade que identifiquem violação de direitos; estudos e análises de vulnerabilidade e riscos da população, de acordo com a lei n.º 8.742/93 alterada pela lei n.º 12.435/11. O georreferenciamento de indicadores, demandas e serviços para qualificação da política. Identificação das formas de vulnerabilidade e risco social da população e do território. Construção de instrumentos de coleta de informações nos territórios. Diagnóstico Socioterritorial como instrumento de planejamento na função de vigilância social.

assistência social. Também em 2011, tem-se a lei n.º 12.435 que atualiza a lei n.º 8742/1993/LOAS, e nesta a VSA, Proteção Social e Defesa de direitos socioassistenciais constam como objetivos:

Art. 2º a Assistência Social tem por objetivos: **I** – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; **II** – a **Vigilância socioassistencial**, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; **III** – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Esta lei que atualiza a LOAS, regulamentando o que de avanço aconteceu desde 1993, em especial as construções viabilizadas a partir da PNAS/2004. Carrega muitos avanços, entre eles o de garantir a primazia do Estado na oferta da PSB e da PSE através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de referência Especializado de Assistência Social (CREAS), conforme artigo sexto. Refere ainda este artigo que a assistência social deve afiançar a Vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2011). No entanto, tratou função como sinônimo de objetivos, uma vez que apresenta as três funções da assistência social no campo dos objetivos, mas com a NOB (BRASIL, 2012), a VSA é resgatada na condição de função da assistência social e é delineada com mais detalhamento oferecendo uma visão de totalidade enquanto função com a ampliação e definições um pouco mais precisas quanto à operacionalização. Em 2013, a VSA ganha o documento de orientações técnicas, é um dos eixos da IX Conferência Nacional de Assistência Social e ainda tem o caderno 3 que trabalha o conceito e operacionalização desta função. Abaixo pode-se observar a linha de tempo da assistência social.

Quadro 5 – Linha de tempo VSA



Fonte: TORRES, 2016, p. 174.

Considerando o processo histórico de constituição da função VSA, a linha de tempo demonstra a necessidade/exigência e experiência bem importantes desta função, mesmo antes do Sistema Único de Assistência Social. No campo normativo, é possível observar-se a ampliação do espectro desta função. Na Norma Operacional SUAS (BRASIL, 2012) ganha conteúdo organizado (possível neste estágio de amadurecimento), buscando superar a fragmentação presente nesta função que, por vezes, estava dissociada de suas ferramentas ou de suas macroatividades, como o monitoramento e a avaliação. Observa-se ainda a orientação técnica da VSA, com indicativos de operacionalização desta função no dia a dia da política de assistência social, sinalizados a partir de suas macroatividades.

3.2 Macroatividades da VSA

Trata-se de um conjunto de atividades para a execução da VSA. Está proposto a título de instrumentais que, na compreensão da autora, não precisam ser aceitos como únicos, exclusivos e definitivos, mas devem ser entendidos como mediadores para dar conta da função da VSA nos municípios, estados e União neste processo inicial de aprendizagem de ser VSA no SUAS. Segundo a orientação técnica da VSA (BRASIL, 2013, p. 22), são eles: organização, estruturação e padronização de informações; gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; elaboração de diagnósticos e estudos; monitoramento e avaliação; planejamento e organização de ações de busca ativa e notificações de violências e violações de direitos.

a) Organização, Estruturação e Padronização de Informações

Nesta atividade, tem-se a função de organizar, estruturar, padronizar as informações dos sistemas da Rede SUAS, ou seja, as informações produzidas no âmbito da execução da assistência social nos municípios.

Assim, um primeiro passo na implantação da VSA é identificar as fontes de dados e informações já existentes nos territórios em que atua. As fontes de informação podem ser as mais diversas possíveis, indo desde uma série de aplicativos disponibilizados nacionalmente, como CadÚnico [...]. Portanto, é função da Vigilância sistematizar as informações em seu âmbito de atuação para facilitar o processo de planejamento e execução de serviços e, nos casos que se fizerem necessários, para isto, é necessário que a VSA se preocupe com a padronização e fluxos nos registros da informação. (BRASIL, s/d., p. 23).

Nesta perspectiva, é possível afirmar que a política de assistência social avançou técnica e politicamente com a criação da SAGI, instituindo assim o processo de produção de informação e avaliação. Respondendo à deliberação da PNAS (BRASIL, 2004), apresenta a informação como imprescindível relevância para gestão, construindo a Rede SUAS – Sistema



Nacional de Informações do SUAS. A Rede SUAS possibilita acesso a dados sobre a execução da política de assistência social através de ferramentas que

registram e divulgam dados sobre repasse de recursos, acompanham e processam informações sobre programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Alguns sistemas que compõem a Rede SUAS: BPC na escola, CadSUAS, Censo SUAS, CNEAS, RMA e SUASweb. O



Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Escola:²⁸ Sistema informatizado que se caracteriza como uma mediação no serviço do monitoramento e avaliação na perspectiva de alcance do objetivo do

programa BPC, que visa desenvolver ações intersetoriais para garantir acesso e permanência de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos na escola. O sistema registra o questionário e as respostas aplicados. O Questionário BPC é realizado anualmente em todas as cidades brasileiras. Estes dados devem ser utilizados como subsídio para política de saúde, educação e assistência social na perspectiva de garantir acesso da população beneficiária do Benefício de Prestação Continuada nos serviços da saúde, educação e assistência social, entre outros.

Algumas questões a serem refletidas: a) O sistema registra o questionário/respostas? Este sistema tem contribuído para a garantia dos direitos dos pesquisados nos municípios, no campo da educação, da saúde, da assistência social, do trabalho, entre outros? De que forma? Existe acompanhamento, monitoramento e avaliação dos dados do referido questionário, trabalhando, com os municípios e com o estado, o resultado da pesquisa e as demandas apontadas? Os municípios analisam os resultados do questionário, mobilizam as políticas públicas para responderem à demanda verificada no questionário/pesquisa? Quando os municípios não se mobilizam para dar conta da demanda na perspectiva da garantia de direitos

²⁸ Programa BPC na Escola tem como objetivo desenvolver ações intersetoriais, visando garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Tem como principal diretriz a identificação das barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência de crianças e adolescentes com deficiência na escola e o desenvolvimento de ações intersetoriais, envolvendo as Políticas de educação, de Assistência Social, de Saúde e de Direitos Humanos, com vista à superação destas barreiras. Após os dados coletados juntos aos beneficiários, durante as visitas domiciliares de aplicação do Questionário, serem inseridos no Sistema BPC na Escola, inicia-se uma nova etapa do Programa, o acompanhamento dos beneficiários e suas famílias pelos técnicos dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e o acompanhamento das ações intersetoriais desenvolvidas pelos grupos gestores do Programa para superação dos diversos obstáculos de acesso e permanência na escola do público do Programa BPC na Escola (MDS, Sistema BPC na escola). Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/bpcnaescola/restrito/xhtml/principal/index.jsf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

da população em questão, qual o procedimento adotado? Em muitos municípios o questionário/pesquisa acaba nele mesmo.

Na verdade, ainda é um desafio este sistema ser ferramenta de monitoramento e avaliação. Não se tem conhecimento de devolutiva da esfera federal quanto aos dados do questionário e os desafios dos municípios. Da mesma forma, fica a critério de cada município efetivar monitoramento e avaliação e responder às demandas identificadas no questionário personalizado e passível de territorialidade também. A vigilância precisa de sistemas informatizados, mas se não há processo de análise e devolutiva dos dados com indicativos de ações necessárias, não existe VSA. No máximo será possível afirmar que há um banco de dados que não é utilizado. Em suma, existe um programa, conjunto de beneficiários do BPC que precisam ter seus direitos garantidos, e um sistema que pode monitorar este acesso e garantia de permanência nas políticas públicas. O desafio é realizar gestão do monitoramento e avaliação, respondendo as demandas identificadas.



O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS que comporta todas as informações cadastrais dos órgãos gestores de assistência social das unidades prestadoras de serviços socioassistenciais, dos fundos e dos conselhos de assistência social e dos trabalhadores e conselheiros que atuam no âmbito do SUAS. Este aplicativo tem dois módulos de acesso: a) consulta externa – consulta pública dos dados, sem necessidade de senha; b) consulta restrita que se dá pelos operadores da política de assistência social que alimentam o sistema e devem tê-lo sempre atualizado. Seria importante que este sistema dialogasse com as metas do pacto de aprimoramento SUAS²⁹, em especial nas metas de gestão, e com monitoramento das equipes de referência dos serviços, entre outras.

Algumas questões a serem refletidas: neste sistema estão cadastrados todos os trabalhadores dos equipamentos socioassistenciais e da gestão, o sistema aceita todos os dados que forem informados. Não há uma vinculação com o que exige a Norma Operacional Básica Recursos Humanos em relação às equipes nos serviços socioassistenciais, tão pouco na organização administrativa da gestão conforme preconiza o pacto de aprimoramento de gestão 2014-2017. Os municípios cadastram os trabalhadores que estão vinculados à administração e execução, no entanto o sistema não tem um dispositivo que sinalize se está ou não em conformidade com a NOBRH, da mesma forma os outros indicadores que dizem respeito à

²⁹ O pacto é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do suas, e se constitui como mecanismo de aprimoramento do sistema como um todo. A periodicidade de elaboração do pacto é quadrienal, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas. O suas conta com o *pacto de aprimoramento da gestão municipal* e com o *pacto de aprimoramento da gestão estadual*.

execução dos serviços. Quem, quando e como devolve para o município a informação para providências cabíveis, no caso de não estar cumprindo NOB RH, orientações técnicas e as resoluções quanto ao rh? O sistema deve ser de consulta e monitoramento do município? Como? O sistema não permite uso do município, somente a inserção dos dados e consulta quando SAGI libera a informação.? O desafio é fazer um melhor uso deste sistema tanto para monitoramento e avaliação das condições de recursos humanos na execução e gestão do SUAS quanto para mapeamento da rede socioassistencial.



O Censo SUAS³⁰ é realizado anualmente durante o segundo semestre e se consolidou como um dos principais instrumentos para o planejamento e monitoramento da assistência social, ao produzir informações que permitem o acompanhamento das unidades gestoras e prestadoras de serviços do SUAS, bem como do controle social. O Censo SUAS deve contribuir para as ações de aprimoramento e qualificação da gestão do SUAS e dos serviços prestados à população. Além disso, as informações têm sido fundamentais para o planejamento, discussão e pactuação das ações de expansão e de reordenamento dos serviços do governo federal.

Algumas questões a serem refletidas: este instrumento ainda enfrenta alguns desafios para sua plena utilização, revela inconsistência nos dados ofertados, tais como quantitativo de famílias em acompanhamento ao compararmos com o dado de quantitativo de equipe técnica disponível para tal atividade. Esta inconsistência se manifesta, em geral, com quantitativo superelevado de acompanhamento de famílias/mês, não condizendo com a capacidade técnica disponível. Mas há também situações de quantitativo a menor do que a capacidade técnica. Não é o comum, mas há situações assim. Existem outros inúmeros exemplos de informações constantes no Censo SUAS que merecem reflexões: desde a formulação da pergunta quando ela está muito aberta e que dificulta ou impede uma leitura real do dado. Por exemplo, a coleta do dado sobre a formação do trabalhador, a profissão e função. Para o pesquisador, não é possível verificar com clareza o quadro de servidores com a respectiva função. O MDS, a gestão estadual, as gestões municipais conseguem fazer uma leitura deste dado? Há um processo de análise deste instrumento em nível nacional e municipal? Há processos de devolutivas com informações quanti e qualitativas numa perspectiva de monitoramento e avaliação da política de assistência social nas esferas municipal, estadual e federal? Tem-se a perspectiva de que o

³⁰ O Censo SUAS foi regulamentado pelo Decreto n.º 7.334/2010, e tem sido um importante instrumento para o planejamento, gestão, avaliação e monitoramento no SUAS. Fruto de um esforço conjunto do governo federal, estados e municípios, o Censo SUAS é realizado anualmente, desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). (BRASIL, 2017).

Censo SUAS possa medir para melhorar e intervir, sendo assim requer um plano de ação para superar limites identificados a cada edição.

O Censo SUAS, assim como os outros instrumentos dos sistemas informatizados, não podem se constituir em espaços de “jogar” dados administrativos incoerentes. O desafio é criar processos de trabalho cuja cultura da informação perpassa o cotidiano do Trabalho profissional tanto quanto as outras ações técnicas do dia a dia nos equipamentos de execução dos serviços socioassistenciais, bem como nos espaços de sistematização das informações da gestão da política de assistência social.



O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), previsto no artigo 19 da lei n.º 8.742/1993, é uma ferramenta de gestão sob responsabilidade do gestor público, estruturado como um banco de dados conectado em rede, que busca armazenar informações importantes sobre as entidades de assistência social e sobre aquelas que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a fim de potencializar a capacidade de monitoramento da gestão pública e qualificar o reconhecimento dessas ofertas no âmbito do SUAS. Precisam estar no CNEAS todas as entidades de assistência social e aquelas que atuam em outra área, mas também realizam a prestação de ofertas socioassistenciais de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos, que estiverem inscritas no Conselho de Assistência Social.

Algumas questões a serem refletidas: este sistema é o mais recente entre os sistemas. Nem sempre é a gestão que está alimentando-o. Há experiências que o processo tem passado ao largo da gestão, estando sob o comando do Conselho Municipal de Assistência Social. O desafio é o CNEAS ser utilizado em sua potência para mapeamento da rede territorializada, para além de um registro administrativo.



O Registro Mensal de Atendimento (RMA) é o sistema em que são registradas as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos equipamentos CRAS, CREAS, Centro POP, restando ser implementado do RMA na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No entanto, em grande parte dos municípios já está em uso instrumento elaborado pelo próprio município que é utilizado nos equipamentos de alta complexidade: abrigos e casas lares, além dos serviços ofertados por entidades com termo de colaboração. Neste sistema, também é possível observar se há inconsistências nas informações. Pois, apesar de haver um manual de preenchimento do instrumento de coleta de dados, cada município, ou melhor cada trabalhador interpreta a questão sob uma ótica. Uma das informações deste instrumento diz

respeito ao quantitativo de famílias que ingressaram, o acompanhamento no mês, o seu perfil. Por vezes, têm mais famílias no perfil do que as que ingressaram, entre outras situações.

Algumas questões a serem refletidas: com exceção de iniciativas de alguns pouquíssimos municípios, não há o exercício de leitura com análise dos dados. Os dados do RMA precisam dar conta de leitura de território e de demanda reprimida, não só o perfil do Bolsa Família e o que chega no serviço. É preciso ação devolutiva junto às equipes de trabalho. As equipes precisam ter devolução dos dados coletados no seu território. Atualmente, o RMA tem contribuído menos do que está proposto. Não há leitura de realidade e nem um processo de aprendizagem na construção da informação, desafio importante para a VSA: ter nos sistemas informatizados um suporte com os dados importantes para análise, monitoramento e avaliação da execução da política de assistência social e não findar nele mesmo.

Esta atividade da VSA organizou, estruturou e padronizou informações que definiu ser importante coletar dos níveis de PSB e PSE de média complexidade, bem como dos benefícios de transferência de renda (Bolsa Família e BPC) a partir de instrumentos de coleta de dados, sendo o RMA com a Resolução CIT n.º 04/2011, o Censo SUAS com o Decreto n.º 7.334/2010, o CNEAS com a Portaria n.º 37, o CNAS de 28 abril de 2014, o CadSUAS com Portaria n.º 430/2008. Vale destacar que foram elaborados manuais para melhorar a compreensão para o preenchimento dos referidos documentos. Para sistematizar todas as informações, foi criado um sistema nacional de informação, o Rede SUAS. Se a primeira atividade da VSA descrita versou sobre a criação do sistema de informação, a segunda irá versar sobre o gerenciamento e consulta nos sistemas informatizados.

b) Gerenciamento e Consulta de Sistemas Informatizados

Os técnicos da VSA devem explorar os aplicativos e sistemas que lhes permitem acessar informações que auxiliem a política. Cada aplicativo tem uma forma de manuseio diferenciada. Quando técnicos de 25 setores distintos usam o mesmo sistema, há um custo de tempo e esforço para que cada um deles aprenda o manuseio, o que aumenta a probabilidade de erro. Assim, centralizar tais atividades na Vigilância se traduz em uma forma mais eficaz de lidar com as informações. (BRASIL, s/d, p. 24).

Vale destacar que habilidade e competência para explorar os aplicativos e sistemas de informação é um dos pré-requisitos para o trabalho na VSA. Aliado a este tem-se a corresponsabilidade pela informação prestada e pelo próprio sistema. A VSA precisa coordenar os processos de preenchimento dos instrumentos: Censo SUAS, SISC, SIMPETI, CadSUAS, RMA, entre outros. A corresponsabilidade refere-se à qualidade da informação coletada para

que seja coerente com a realidade vivenciada no serviço que presta à informação; responsabilidade na gestão e monitoramento destas informações. No entanto, há que se ter cuidado com os processos já estabelecidos, pois as informações precisam fazer sentido nas esferas onde são coletadas e precisam voltar de forma organizada, sistematizada e analisada.

Parte-se da observação empírica de que a operacionalização da Vigilância Socioassistencial muitas vezes se ocupa da produção de dados cuja natureza não elucida as demandas pelas seguranças sociais de acolhida, convívio, autonomia, programas de proteção social existentes. Percebe-se uma tendência em definir essa função como complementar na busca por informações, e não como uma função da política de assistência social. Essa ideia é reforçada pelo fato de a gestão federativa colocá-la como produtora de estudos e pesquisas relativas a programas sociais, ferramentas informacionais, banco de dados ou suporte a programas sociais de interesse governamental. Deixa à margem possíveis análises sobre as seguranças socioassistenciais, as demandas por proteção social, a cobertura por serviços socioassistenciais. (PIRES, 2016, p. 7).

O desafio posto é que precisa haver um gerenciamento do sistema de informações, mas quais são os parâmetros para constituírem estas informações, elas respondem a quê? O sistema de informações tem que ter um estreito diálogo com a gestão do SUAS, no que diz respeito a território, proteção social, necessidade de prevenção e ações protetivas e pró-atividade. Por sua vez, a gestão do SUAS deve saber pedir ao sistema de informação o que o SUAS precisa saber a demanda dos territórios, onde há (territórios) ausência da política de assistência social; em que medida os serviços socioassistenciais e os benefícios ofertados estão se constituindo em acesso a direitos, processos de autonomia e de convivência familiar e comunitária. Enfim, é preciso avançar no entendimento e na ação com maior articulação e conteúdos comuns entre os sistemas informatizados e o SUAS, afinal o sistema informatizado por si só não representa VSA, tampouco uma das suas ações que é o monitoramento e avaliação. Por outro lado, também é verdadeiro que a VSA para ser mais competente e ágil necessita de sistemas informatizados, neste sentido a partir dos avanços e desafios em relação às macroatividades organização, estruturação e padronização de informações; gerenciamento e consulta de sistemas informatizados a figura 7 ilustra uma síntese.

Figura 7 – Macroatividade Organização, Estruturação e Padronização e Informações e Gerenciamento e Consulta de Sistemas Informatizados



Fonte: A autora.

c) Elaboração de Diagnósticos e estudos

É responsabilidade da VSA elaborar e atualizar periodicamente o diagnóstico socioterritorial (do município, do estado ou do país) que deve conter informações especializadas dos riscos e vulnerabilidades e da consequente demanda de serviços de PSB e de PSE, bem

como informações igualmente especializadas referentes ao tipo e volume de serviços efetivamente disponíveis e ofertados à população. O diagnóstico deve ser um instrumento dinâmico, participativo e que permita uma compreensão da realidade social. Deverá incluir a identificação das necessidades e a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e potencialidades locais, que constituem reais oportunidades de desenvolvimento. (BRASIL, s/d.).

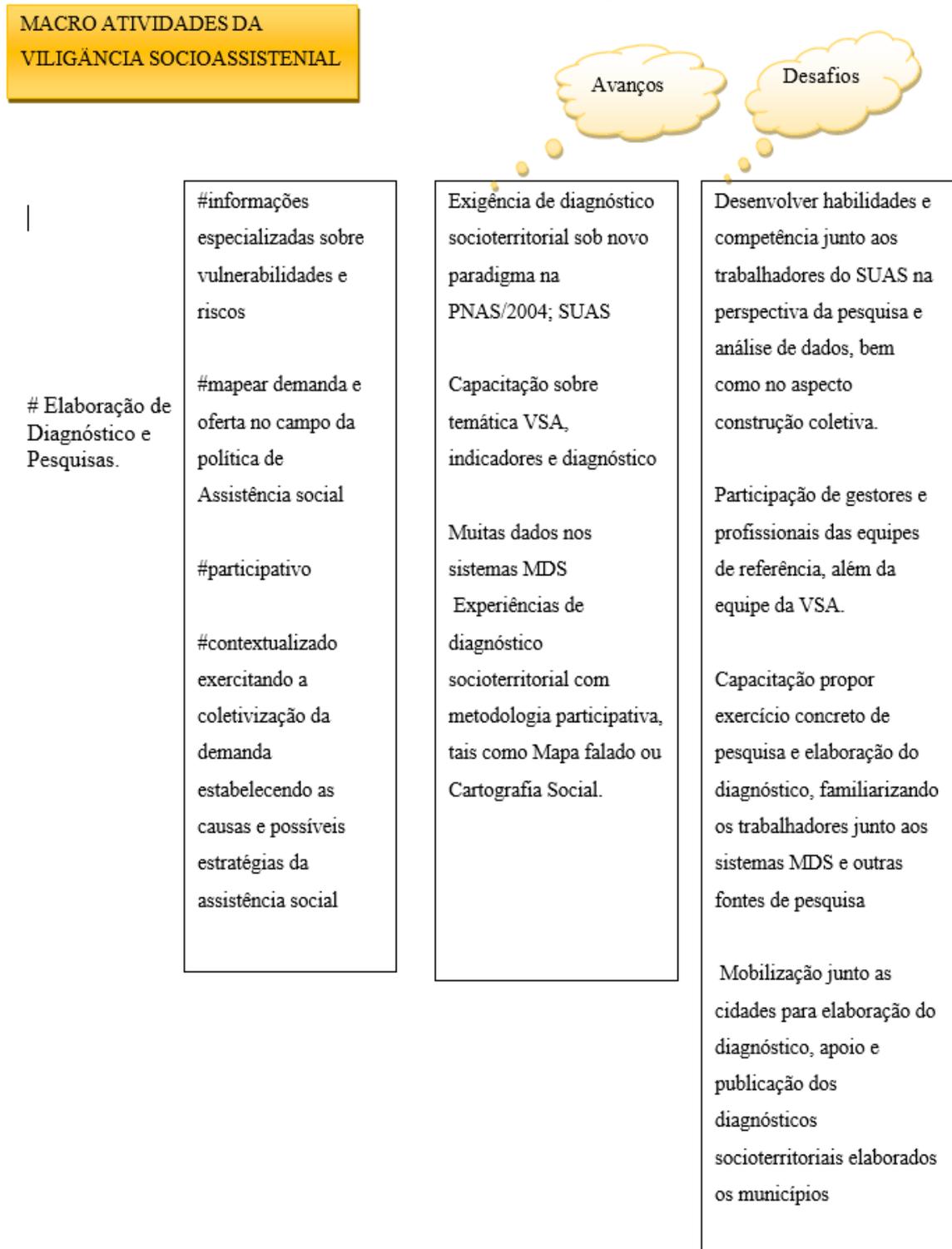
Os estudos e diagnósticos precisam responder à realidade identificando os territórios com suas vulnerabilidades, riscos e potencialidades, sendo importante ter clareza no processo para que “tanto as informações quanto os atores necessitam manter um diálogo, constituírem uma linguagem de entendimento para que o diagnóstico não corra o risco de se tornar uma peça técnica, fechada e limitada a uns poucos iluminados da gestão”. (BRASIL, 2013b, p. 67). Precisa estar a serviço da política de assistência social mapeando ofertas e demandas nos territórios, subsidiando a implementação da política em cada território nos diversos níveis de proteção da assistência social. É importante salientar a relevância da participação ativa da VSA na elaboração de diagnósticos e estudos, não bastando a contratação destes serviços, uma vez que os trabalhadores da VSA precisam se apropriar do cotidiano profissional inerente à VSA, constituindo habilidades de competências próprias, inclusive para organização, produção e atualização do diagnóstico. Há também o trabalho coletivo e participativo considerando a população – usuários, destinatários – da política de assistência social. O diagnóstico é a base para pensar e intervir, ou seja, o planejamento e a ação da política pública.

Há muitas ferramentas nos vários sistemas do MDS que podem contribuir para a elaboração do diagnóstico. Existe um roteiro³¹ que supera os antigos roteiros que a assistência já seguia tradicionalmente, desafiando os trabalhadores a avançar em outros conhecimentos, exigindo sair da zona de conforto e ir em busca de novos conhecimentos e habilidades. Existe ainda diagnóstico pronto relativo ao Brasil Sem Miséria, para a qual foi realizada capacitação e tem material teórico³² sobre VSA, indicadores e diagnóstico, além da capacitação EAD que a SAGI disponibiliza, considerando avanços e desafios desta macroatividade, a figura 8 ilustra uma sistematização destes dois elementos.

³¹ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/dadosSv/Boletim-diag-mun.pdf>. Acesso em: 2 set. 2018.

³² Ver: JANNUZZI, 2006; 2016.

Figura 8 – Macroatividade Elaboração diagnóstico e pesquisas



Fonte: A autora

d) Monitoramento e Avaliação

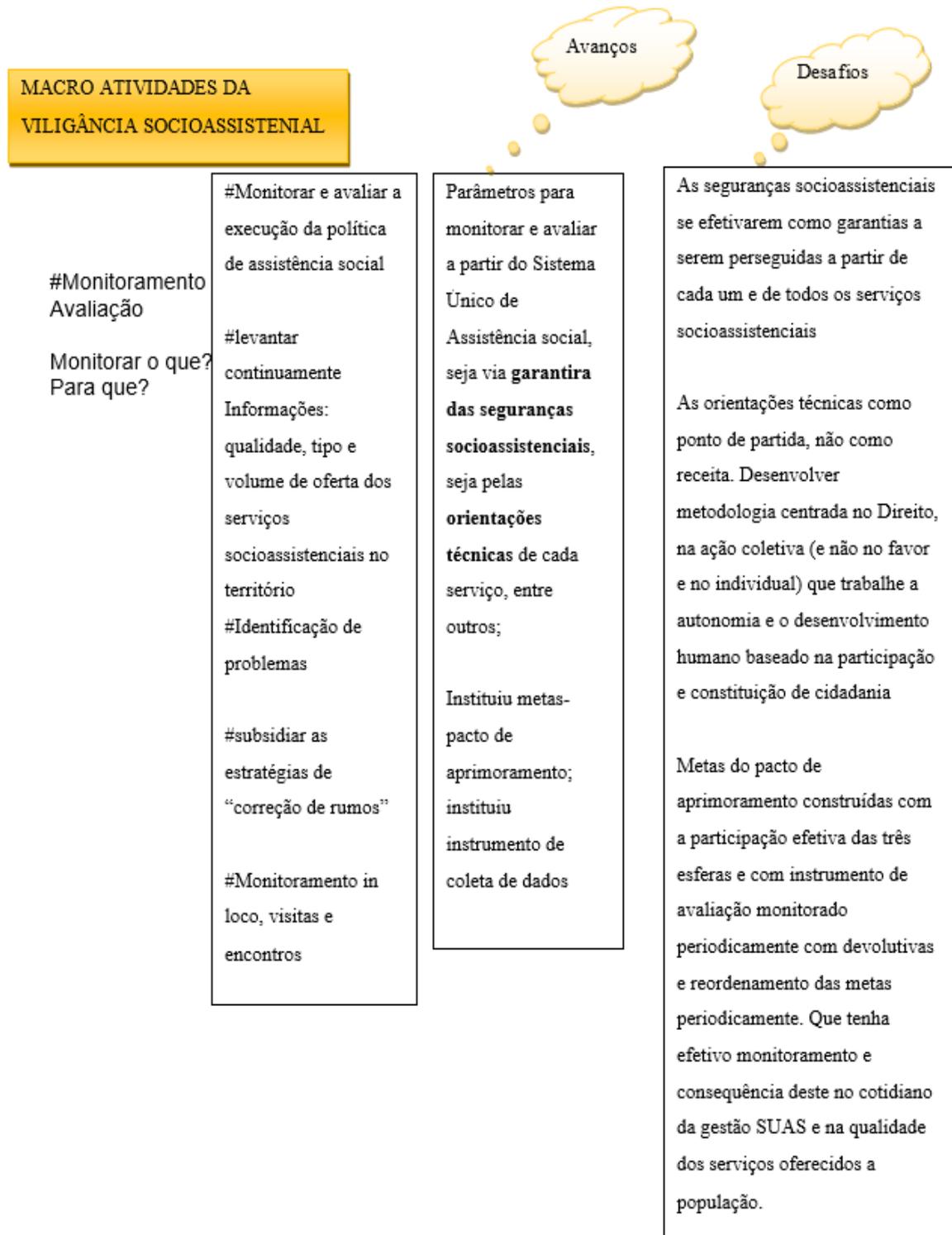
[...] levantar continuamente informações sobre os serviços ofertados à população, particularmente no que diz respeito a aspectos de sua qualidade e de sua adequação quanto ao tipo e volume da oferta. O monitoramento é fundamental para a identificação de problemas, assim como para subsidiar as estratégias de “correção dos rumos” [...] é de responsabilidade da Vigilância socioassistencial, em conjunto com as proteções sociais, organizar atividades de monitoramento in loco, visitas e encontros. (BRASIL, s/d, p. 28).

A VSA possui responsabilidade de monitorar e avaliar a execução da assistência social, a partir do plano municipal, do diagnóstico socioterritorial monitorando objetivos e metas e avaliando a qualidade dos serviços prestados. Este processo de monitoramento e avaliação tem caráter instrutivo e preventivo na perspectiva de rever metas e objetivos, planejamento em geral, quando necessário, sem um papel punitivo, perseguindo sempre o padrão de qualidade do serviço a ser ofertado, conforme demanda no território para a população. Para tanto, tem como parâmetro os indicadores previamente estabelecidos, como os eleitos para o pacto de aprimoramento SUAS³³ (inclusive construindo argumentos técnicos que questionem metas propostas e sua inviabilidade nos municípios). Outro desafio é fazer dos instrumentos existentes, como RMA, Censo SUAS, ferramentas de monitoramento, avaliação e prospecção, constituindo processos de análise dos dados oferecidos por estes instrumentais, tanto no município quanto nas esferas estaduais e nacional. Para tanto, é preciso ter equipe de referência (equipe multidisciplinar) com esta incumbência, competência e habilidade no campo da pesquisa, no campo investigativo e no campo de planejamento técnico-gerencial e técnico-operacional.

Ainda sobre o perfil técnico, é preciso habilidade de mediação, interpretação decodificação das informações junto às equipes de gestão da política, bem como junto às equipes de operacionalização dos serviços socioassistenciais sob o prisma de instrumentalizar a gestão e a execução da política no planejamento e intervenção da assistência social no município (estado ou na esfera federal) e em cada território, vale salientar a figura 9, a seguir como uma sistematização dos avanços e desafios desta macroatividade.

³³ Conforme estabelece o Artigo 23 da NOB-SUAS/2012, o Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento pelo qual se materializam as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Figura 9 – Macroatividade Monitoramento e avaliação



Fonte: A autora.

e) Planejamento e Organização de Ações de Busca Ativa

A instituição da Busca Ativa como método estratégico de efetivação do acesso, potencializando o caráter preventivo das ações, ou, no mínimo, evitando o agravamento dos danos. A VSA deve subsidiar as proteções com informações a fim de que estas sejam capazes de ir onde os mais vulneráveis estão [...] partindo do reconhecimento e identificação das necessidades da população, aja proativamente para assegurar a oferta e efetivar o acesso das famílias e indivíduos aos serviços socioassistenciais. (BRASIL, s/d., p. 30).

Neste contexto, é preciso destacar que a Busca Ativa é uma ferramenta de trabalho no SUAS que pode (e deve) ser executada por todos os trabalhadores do SUAS e da gestão, revelando uma prática profissional que amplia conhecimentos e compreensão da realidade da população atendida e do território. As Ações de Busca Ativa demandam planejamento, intencionalidade, objetivo e buscam estabelecer vínculo com o usuário, com a rede socioassistencial, com a rede intersetorial e com o território. Esta ferramenta pode ser utilizada individualmente, buscando famílias e indivíduo; pode ser utilizada coletivamente, buscando (re)conhecimento da realidade territorial, com suas demandas e potencialidades que necessariamente implicam no “princípio profissional de ruptura da espera passiva frente a demanda” (TEIXEIRA, 2015, s/p.), sendo que “a equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina” (BRASIL, 2009, p. 29). Sendo assim,

As equipes de referência desenvolvem as ações de Busca Ativa em dois níveis: planejamento e ação direta. As ações de planejamento envolvem a construção dos objetivos; a articulação dos conhecimentos pré-existent sobre o território; o estabelecimento dos procedimentos e a decisão dos instrumentos que serão utilizados no processo operativo. A ação direta é o momento da execução das atividades previstas no planejamento. É nesta ação que ocorre o deslocamento das equipes de referência para o território. Geralmente, são realizadas várias atividades ao mesmo tempo, como, por exemplo, atendimento domiciliar; reuniões com as lideranças locais; reuniões com moradores do território; mapeamento da rede solidária (Igrejas, grupos de apoio); mapeamento dos serviços da rede pública, entre outras. A Busca Ativa contribui para articular e produzir conhecimentos sobre as famílias e o território onde vivem. (TORRES, 2016, p. 38).

Segundo a orientação técnica acima, a VSA é responsável por oferecer subsídio para os serviços socioassistenciais realizarem Ações de Busca Ativa no território, identificando famílias com perfil do Cadastro Único que não estejam ainda cadastradas e famílias com perfil

de beneficiárias que ainda não estejam incluídas, tais como Bolsa Família e população extremamente pobre sem acesso aos serviços socioassistenciais. Esta ferramenta viabiliza o atendimento e acompanhamento nos respectivos serviços socioassistenciais ofertados no município, conforme preconiza o SUAS. As Ações de Busca Ativa têm uma especial função no âmbito da prevenção. A VSA precisa contribuir com indicativos na perspectiva de prevenção, de cuidado com a qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados à população, em cada território.

Dimensão ética de incluir ‘os invisíveis’. A Busca Ativa tem por foco os potenciais usuários do SUAS cuja demanda não é espontânea ou encaminhada por outras instâncias, bem como considera as informações estratégicas para a ação coletiva. Contribui também para a sensibilização da população do território para participação em ações, serviços e projetos ofertados pelo CRAS e demais unidades da rede Socioassistencial do seu território. (BRASIL, 2009, p. 32).

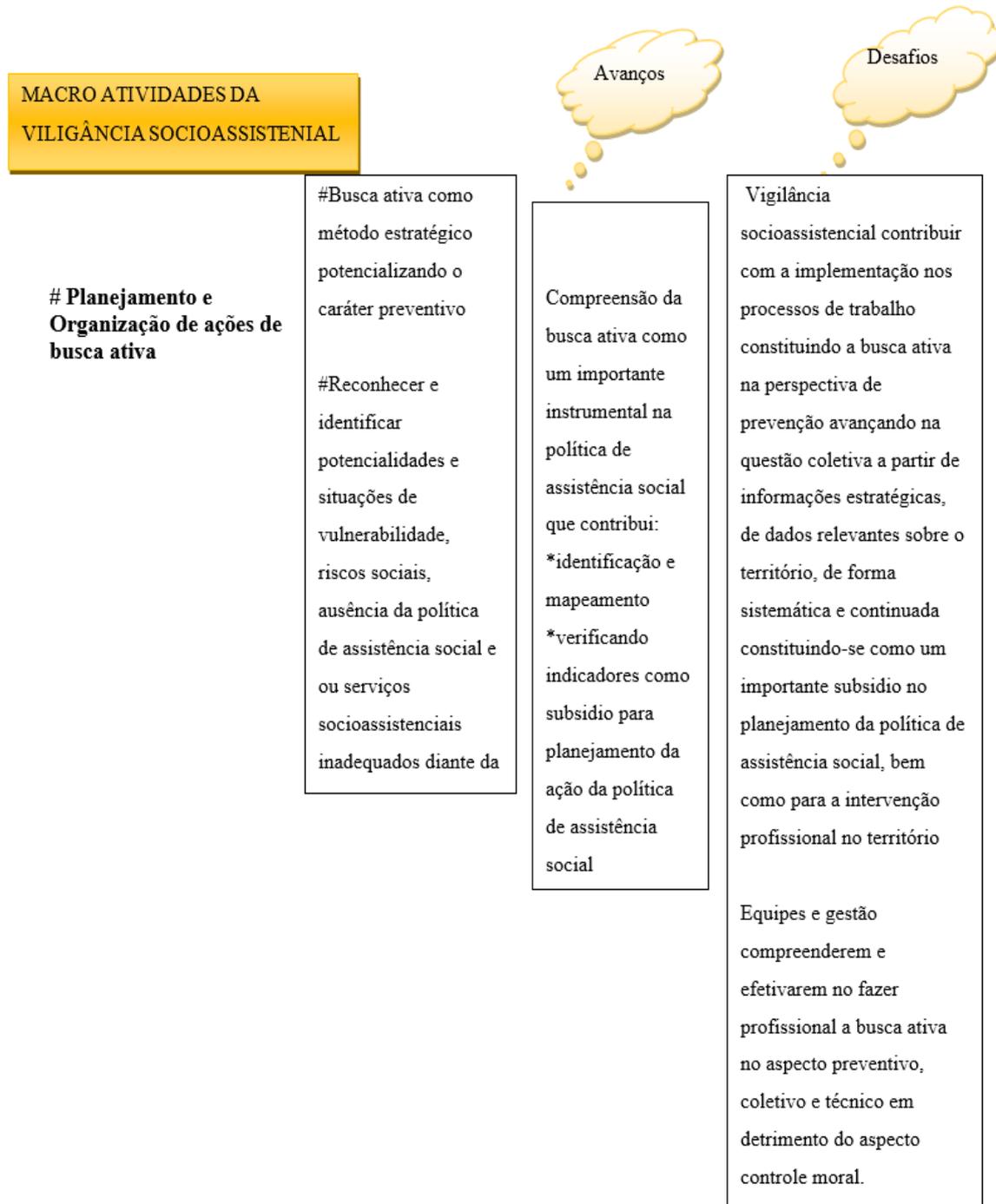
Diante do exposto vale ressaltar que, sob o prisma da prevenção, da análise e proposição de política pública, a Busca Ativa não pode e nem deve estar a serviço do controle moral das famílias e indivíduos, pois o “objetivo da Busca Ativa não é fiscalizar e gerenciar comportamentos humanos, mas identificar e mapear as situações de risco e vulnerabilidade social” (TORRES, 2016, p. 39). Para melhor entender o território e as situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos na perspectiva de pensar, planejar e intervir no território no sentido de responder as demandas e necessidades deste. Teixeira (2016), ao sistematizar uma roda de conversa da pesquisa-ação sobre busca ativa, afirma que esta ferramenta é tridimensional, sendo entendida pelas equipes do SUAS de Canoas – RS.

Como estratégia metodológica: que diz respeito às medidas adotadas pelas equipes para ir ao encontro da população usuária dos serviços e suas demandas; **2)** Como princípio profissional e de atuação dos serviços: que reflete valores da atuação profissional de ruptura com uma postura de espera passiva pela demanda; **3)** Como dimensão política: que diz respeito à difusão da Busca Ativa como princípio e prática profissional em conjunto e junto à população, à gestão do SUAS e em conjunto com a rede intersetorial. (TEIXEIRA, 2016, p. 19).

Desse modo, as Ações de Busca Ativa devem integrar processos de trabalho das equipes dos serviços socioassistenciais e da gestão da política pública de assistência social, sinalizando um significativo desafio diante da ausência de recursos humanos e da perda de estratégias de aspecto preventivo tão presentes nas políticas públicas. Neste contexto, a VSA tem desafio especial no sentido de contribuir para a implementação das Ações de Busca Ativa na perspectiva de prevenção avançando na questão coletiva a partir de informações estratégicas, de dados relevantes sobre o território, de forma sistemática e continuada constituindo um importante subsídio para o planejamento da política de assistência social, bem como para a

intervenção profissional no território, neste sentido é importante observar na sistematização dos avanços e desafios desta macroatividade ilustrados na figura 10.

Figura 10 – Macroatividade Planejamento e organização de ações de Busca ativa



Fonte: A autora.

f) Notificações de Violências e Violações de Direitos

A VSA deve organizar, normatizar e gerir, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violação de direitos, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários à sua implementação e funcionamento. Tal sistema deve contemplar, no mínimo, o registro e notificação de violações de direitos que envolvam eventos de violência física intrafamiliar, de abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e de trabalho infantil. A VSA deverá montar uma sistemática que permita conhecer os eventos de violação de direitos que ocorrerem nos territórios. (BRASIL, s/d. p. 33).

Entre os desafios para a execução desta macroatividade, destacam-se dois: o primeiro diz respeito à sensibilização dos equipamentos, serviços socioassistenciais e trabalhadores do SUAS para que a notificação seja um instrumento a ser utilizado no cotidiano do serviço, desvelando a importância da notificação para efeitos quantitativos, qualitativos e de georreferenciamento das situações na perspectiva do planejamento das políticas públicas nos territórios. O segundo é o estabelecimento de fluxo desta notificação, dos envolvidos e como se faz a intersectorialidade desta notificação com a já existente na política de saúde.

Considerando as macroatividades da VSA como possíveis mediações (não sendo as únicas nem exclusivas), na execução desta função da assistência social, observam-se alguns importantes indicativos a ser considerados na gestão do SUAS:

a) A necessidade de aprimorar competências e habilidades de gestão no campo operacional na perspectiva da pesquisa, de processos investigativos, análise de dados e construção coletiva – inter/multidisciplinar.

b) A VSA é uma função inerente aos projetos, programas, benefícios e serviços socioassistenciais a serviço da garantia de proteção social e da defesa dos direitos socioassistenciais, tendo como base as seguranças socioassistenciais a serem garantidas na proteção social do SUAS.

Sendo assim, ela está presente nas atividades cotidianas de todos os trabalhadores do SUAS no sentido de corresponsabilidade com a observação participante, como o registro, a pesquisa e a análise de dados de realidade que, neste processo coletivo, transformam-se em informações estratégicas, pois

a Vigilância na área da Assistência Social é considerada uma função do Estado de manter-se alerta e monitorar as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelos indivíduos e pelas famílias. Se estende também à rede que

oferta serviços socioassistenciais à população, no sentido de verificar se estão aptos para atender a população demandatária. Esse estado de alerta, de zelo constante, faz com que o direito à Assistência Social possa ser acessado, por adesão ou busca ativa. (LAZZARI, 2018, p. 61).

c) O diagnóstico deve estar no processo de gestão e da operação da política de assistência social como ferramenta apropriada e atualizada junto às equipes, num contínuo processo de aprendizado, superando a situação de tê-lo como um produto comprado alheio ao conhecimento e saberes das equipes locais, que planejam e executam a política de assistência social;

d) A construção das metas do pacto de aprimoramento do SUAS e a estratégia de monitoramento e avaliação destas precisam ser melhor redimensionadas e construídas com a efetiva participação dos entes federados das três esferas, constituindo junto à vigilância este papel compartilhado entre município, estado e federação.

e) A vigilância contribui para a implementação de processos de trabalho no SUAS, na perspectiva da prevenção e da proatividade da política de assistência social no(s) território(s), sendo a principal mediação para a elaboração e execução do planejamento da política de assistência social.

Considerando as macroatividades como mediação de execução da VSA, observa-se que é preciso aprimorar a prática profissional dos trabalhadores dos serviços socioassistenciais, dos gestores dos equipamentos sociais e do órgão gestor da assistência social e do Conselho Municipal de Assistência Social. Este último, na qualidade de cogestor e fiscalizador da política de assistência social, para melhor uso da potestade que é a VSA para o controle social e potencializar a VSA na assistência social; é preciso desenvolver estratégias, habilidades e competências para a elaboração de análises e processos de devolutivas junto às equipes que exercem a VSA, bem como junto aos serviços que exercem sua ação de vigilância no cotidiano do CRAS, do CREAS ou no acolhimento institucional, além dos trabalhadores das entidades parceiras de execução dos serviços socioassistenciais. Este desafio, compartilhado com a academia que precisa rever os processos de aprendizagem, oferecer instrumental para o trabalho de pesquisa, organização e análise das informações. Faz-se necessário ampliar o espectro do aprendizado no aspecto da execução dos serviços e atividades, na perspectiva de gestão e pesquisa, creditando aos bancos de dados a condição de local de pesquisa, subsídio de planejamento e avaliação do serviço e do território. Outro desafio é a formação para desenvolver habilidades e estratégias para trabalhar a questão do direito e da autonomia, para

utilizar metodologias participativas e coletivas, uma vez que produzir, sistematizar e padronizar informações não é tarefa que se faça individualmente e sem uso de sistemas informatizados.

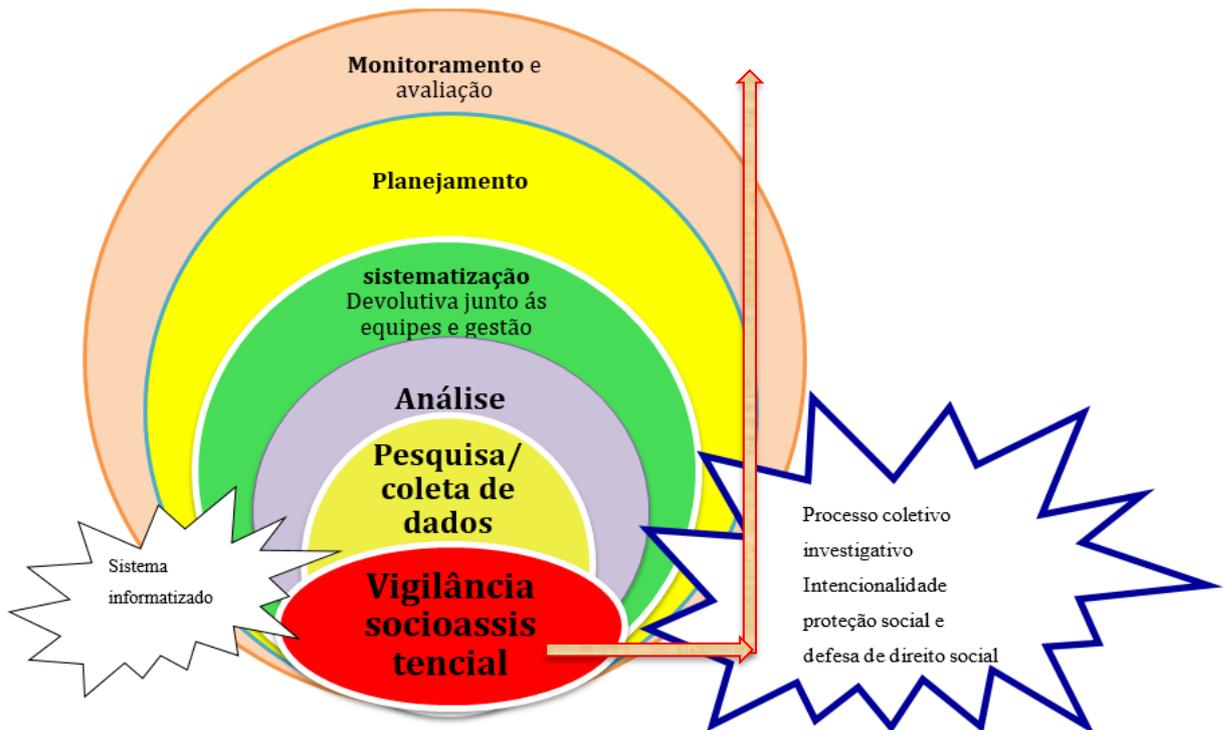
Nesta perspectiva os processos de trabalho da VSA se complexificam na medida em que para além da coleta de dados e ou pesquisas é preciso processos de análise, sistematização com devolutiva junto as equipes que necessariamente contribuem com a VSA a partir da coleta de dados dos serviços e territórios. Esta ação qualifica a VSA como lugar de tratamento e devolução das informações, qualifica as equipes enfrentando a alienação do trabalho na medida que há espaços de reflexão sobre a prática e suas produções. No entanto este processo de devolutiva conta com outros dois desafios, quais sejam: devolutiva junto aos usuários, bem como junto ao Conselho de Assistência social e a sociedade em geral. O propósito desta ação devolutiva com dados da prática, analisados e sistematizados diz respeito ao (re) conhecimento da realidade local onde se desenvolve o trabalho, identificando o perfil e necessidades da população e do território na perspectiva de conhecer e entender a realidade, bem como, para subsidiar o planejamento da política de assistência social. Outra atividade da VSA diz respeito ao monitoramento e avaliação do planejado, bem como da qualidade e alcance dos serviços, programas, projetos e benefícios, demandando inclusive a adoção de metas em todos os serviços.

Diante do exposto, a figura 11 ilustra uma sistematização de processo de trabalho na VSA que afirma então que a VSA configura-se em um processo coletivo por que precisa envolver trabalhadores da execução e da gestão, bem como envolver o controle social e a população dos/nos territórios, um processo investigativo por que tem a atribuição de identificar a necessidade da execução da política pública. Neste contexto, no caso, de Assistência Social desde sua qualidade, volume e ausência nos territórios, desvelando as contradições, buscando o conhecimento da realidade na perspectiva da totalidade em contraponto às percepções superficiais. Sendo um processo coletivo e investigativo com a intencionalidade de garantia de direitos deve ter como parâmetro as cinco seguranças sociais nos processos de trabalho de pesquisa, de coleta de dados e de análise, para constituir sistematização e devolutivas junto às equipes, ao controle social e a sociedade em geral. Neste contexto a VSA subsidia o planejamento da política pública e necessariamente deve compor, percursos de monitoramento e avaliação da execução do planejamento da e na execução da assistência social nos territórios.

A VSA identifica e demonstra com dados/informações estratégicas o quanto e como o direito socioassistencial e outros direitos estão (ou não) sendo efetivados, subsidiando assim a elaboração e execução das outras duas funções da assistência social, quais sejam: Proteção

Social e Defesa de direitos socioassistenciais. Vale salientar que os processos de trabalho da VSA pressupõem recursos humanos em quantidade e com disponibilidade ao aprendizado, ao aprimoramento de conhecimentos, de habilidades e competências, além de infraestrutura pertinente, como por exemplo, sistemas informatizados que entre outras contribuições, confere agilidade aos processos de coleta e análise de dados.

Figura 11 – Processo de trabalho VSA



Fonte: A autora.

Considerando a VSA como um processo coletivo de pesquisa, análise, sistematização, planejamento, monitoramento e avaliação, ela responsabiliza-se por identificar as situações de vulnerabilidade e risco no território, subsidiando a política de assistência social quanto à necessidade de serviços, programas e projetos no território, bem como quanto à qualidade da oferta destes serviços. A NOB (BRASIL, 2012) destaca que a VSA é uma área vinculada à gestão do SUAS que deve ocupar-se com produção, sistematização e análise das informações territorializadas.

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um

aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade. (KOSIK, 2010, p. 15).

Depreende-se desta concepção de vigilância a preocupação com a produção de informações, de forma científica, sinalizando um novo tempo na assistência social, que deve superar o achismo e registrar, pesquisar e analisar para ter uma intervenção que responda às necessidades da população e do território, para além do aparente, alinhando a vigilância a serviço da qualificação da prática da política de assistência social. Trata-se de uma releitura do que costumeiramente chamávamos de “conhecimento da realidade local”, que na maioria das vezes limitava-se a um caderno ou planilha com endereço da rede e dados demográficos retirados do IBGE.

Nesta perspectiva, a vigilância propõe sistematizar e analisar as informações já conhecidas, desvelando as determinações, agregando-lhes novas informações, produzidas pelos próprios trabalhadores, no seu cotidiano, sistematizando este conhecimento e ou pesquisando sobre a realidade territorial e das famílias a fim de monitorar, avaliar e propor a execução da assistência no território, seja a nível municipal, estadual ou no âmbito federal. Para desenvolver suas atribuições, a VSA tem duas esferas de conceitos importantes a serem entendidos, que são os orientadores da execução da VSA, quais sejam: as seguranças socioassistenciais a serem afiançadas pela assistência social como medidores, como indicadores na avaliação dos serviços prestados conforme demanda da população. A segunda esfera de conceitos é relacionada à vulnerabilidade social, risco social e território, verificando desde o potencial protetivo e o quanto pode ser desprotetivo, expondo a população a vulnerabilidades e riscos, pois

A Vigilância socioassistencial objetiva detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios. (BRASIL, s/d, p. 9).

A concepção de vulnerabilidade abrange multideterminações em sua gênese tendo em vista que não passa somente pela ausência ou precariedade no acesso à renda, mas abarca também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos. Vale salientar que

A noção de vulnerabilidade social foi trazida para o campo da saúde, principalmente, no que se refere à infecção por HIV [...] numa superação da noção de risco social como forma de ampliar a compreensão da suscetibilidade aos agravos de saúde. Essa contribuição se dá na medida em que passa a deslocar o foco do individual, considerando os aspectos do contexto social. (ROCHA, 2011, p. 4).

Sendo assim, ao discutir vulnerabilidade na assistência social, é preciso compreender o movimento dialético de proteção *versus* desproteção social, demarcando que a vulnerabilidade não é algo individual (SPOSATI, 2009), mas um conjunto de fatores que a determina, pois “a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a algumas pessoas e a alguns grupos, mas diz respeito a determinadas condições e circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas”. (PAULILO; JEOLÁS, 1999, p. 1). A inclusão social vislumbra dois campos simultâneos: “o mundo do trabalho, com seus riscos e proteções; e o das relações de proximidade, representadas pelas relações familiares, de vizinhança e demais relações sociais e comunitárias, que proporcionariam ao indivíduo proteção e segurança”. (IPEA, 2018, p. 11). Sob esta ótica importa constatar, como uma das fontes de vulnerabilidade social: A precariedade e a insegurança do trabalho e renda que atualmente assola mais de 10% da população economicamente ativa, orçamento das políticas pública que já era parco, agora está na condição de congelado inviabilizando assim uma política de proteção social resolutiva e efetiva, tomando a condição de insuficiente e/ou de forma não continuada.

Situações de vulnerabilidade social originam-se nas situações de desproteção social verificadas no precário ou nulo acesso aos serviços públicos, na ausência de renda, do não pertencimento vivido por muitas pessoas na sociedade, na comunidade de vivência, decorrentes muitas vezes por discriminação etária, de gênero, deficiência, entre outros. (JANCZURA, 2012). Nesta perspectiva, Sposati (2009) alerta que trabalhar com a proposta de enfrentamento à vulnerabilidade social, faz-se necessário trabalhar na redução das fragilidades e no fortalecimento das potencialidades, lembrando que vulnerabilidade não é a condição individual, mas coletiva, gerando então a potencialidade a ser desenvolvida no que diz respeito ao território, à família e ao indivíduo.

Neste sentido, Couto (2002, p. 72) pondera que é preciso problematizar os conceitos de vulnerabilidade e risco:

Eles não são adjetivos da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re) produzi-la, produz e reproduz desigualdade e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade [...] não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais ou

familiares. Não se trata de “equipar” os sujeitos, nem descobrir suas “potencialidades” como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de identificar que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz.

Nesta perspectiva, existe a necessidade de trabalhar o fortalecimento da família, no sentido de entendê-la como indivíduos e coletivo de direitos e que estes devem ser reivindicados, na medida em que estão sendo negados por um Estado que fragiliza e/ou impede a proteção social no campo do direito, sendo um dos autores das situações de vulnerabilidade social vivenciadas por uma quantidade significativa da população onde ressoam as marcas da desigualdade social. Neste contexto, a VSA precisa ter clareza do que é, por que existe e como decifrar as situações de vulnerabilidade no território, sempre na perspectiva das ausências de proteção social e não no campo da incapacidade individual das famílias. Para tanto, a VSA precisa ter como matriz de avaliação, como parâmetro da proteção e desproteção no território, as seguranças socioassistenciais a serem garantidas pela assistência social: acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia; apoio e auxílio, conforme ilustra a figura 12 a seguir:

Figura 12 – Proteção social e as seguranças socioassistenciais



Fonte: A autora.

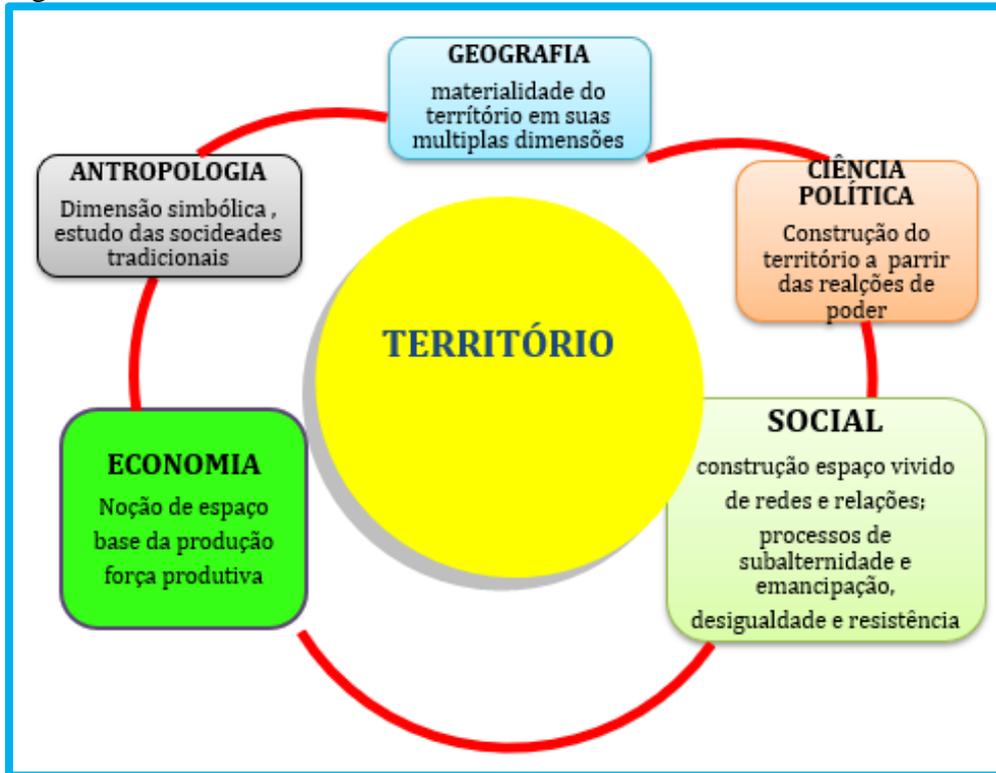
Esta matriz, é parâmetro para as três funções da política de assistência social. É o eixo orientador e conector entre elas, pois para executar a proteção social a partir dos serviços e

benefícios socioassistenciais, ou para atuar na defesa e garantia dos direitos socioassistenciais ou identificar as situações de vulnerabilidade e risco social no território e suas consequências junto às famílias, é preciso perguntar: se a política de assistência social, a partir do serviço X, proteção social Y, está garantindo uma acolhida de qualidade para a população, bem como o convívio e o fortalecimento dos vínculos e a convivência familiar, comunitária e social? São oferecidos apoio e auxílios eventuais? A metodologia dos serviços percorre o caminho do desenvolvimento da autonomia? Para tanto, é preciso conhecer as seguranças, entender o seu potencial para a política de assistência social e definir indicadores de avaliação quanto ao seu desenvolvimento no cotidiano dos níveis de proteção social. Na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais há importantes dicas de indicadores de verificação de alcance das seguranças socioassistenciais, na matriz desta tipificação.

3.3 VSA e o Território

O termo *território* é mais comum de ser utilizado pela geografia, mas existem conotações diferentes e específicas em diversas áreas do conhecimento. Conforme Haesbaert (2011), enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território em suas múltiplas dimensões, a ciência política o aborda sob o aspecto das relações de poder, em geral ligados a concepção de Estado. Já a economia tem sua abordagem de território como uma base de produção, como força produtiva. A antropologia destaca a dimensão simbólica, sobretudo o estudo das sociedades tradicionais. A sociologia aborda sob a ótica das relações sociais. A psicologia incorpora o estudo do território referindo-o como componente de construção de subjetividade ou identidade pessoal. A dimensão social remete ao território como o lugar da prática, da vivência individual e coletiva; construção do espaço vivido de Rede e de relações, processos de subalternidade e de emancipação, desigualdade e resistência, conforme sistematizado na figura 13.

Figura 13 – Território



Fonte: A autora.

Não existe como dissociar estas várias explicações/concepções de território, pois uma complementa e ou integra a outra. Prescindir desta visão de totalidade significa não ter uma concepção mais aproximada de território, assumindo assim uma visão de uma parte do território. Para trabalhar o conceito de território na VSA, o desafio que se impõe é ir além do aparente. Significa entender o funcionamento do capitalismo e a sua relação com o território, concebendo o capitalismo como um processo ininterrupto de acumulação de riqueza e centralização do poder (HARVEY, 2015). Acumular capital é um processo contínuo, que vem desde o século XIX se expandindo geograficamente e em intensidade. Conforme Polanyi (2000), o grande progresso técnico dos instrumentos de produção na Revolução Industrial tem como consequência uma catastrófica desarticulação nas vidas das pessoas comuns, configurando-se em uma revolução que triturou os homens, transformando-os em massa:

A quase completa devastação da vida das pessoas comuns, evidenciadas nas favelas que insistiam em se multiplicar nas chamadas cidades industriais, verdadeiros centros de desolações humanas, em que as sobras das antigas famílias, trituradas e cuspidas pelo moinho satânico. (POLANYI, 2000, p. 42).

No constante processo de expansão do capitalismo, o trabalho, o dinheiro e a terra são considerados mercadorias. Nesta mercadorização, os territórios estão a serviço deste sistema, que tem produzido cidades para o lucro e não para as pessoas. Segundo Harvey (2015), o capital constrói cidades à sua própria imagem de forma “insana”, pois a nova estratégia do capitalismo é a urbanização planetária, onde o valor de uso está muito distante do valor de troca. Outra forma de o território estar a serviço do capital é trazido por Harvey (2016)³⁴. A produção da cidade-mercadoria como expressão da captura e remodelagem do espaço segundo a lógica do capital mundial impõe a necessidade de visibilizar as contradições sociais gritantes decorrentes desse mesmo processo. Uma das principais estratégias urbanísticas utilizadas refere-se à dissimulação das desigualdades e contradições que expulsam as populações pobres para as distantes áreas periféricas dos centros urbanos, consolidando a “atuação do poder político-econômico na repartição da totalidade do espaço geográfico existente” (ANDRADE, 2000, p. 46), em detrimento às necessidades e direito de todas as pessoas.

O capital, por mais volátil que possa ser, precisa de espaço para sua produção e realização e se utiliza do território enquanto lhe for conveniente. Ao sair para outro território, deixa um rastro de desemprego e degradação, destruição local, uma massa de desempregados. A tendência do capital à destruição do espaço pelo tempo tem um papel fundamental: “facilita a destruição criativa das estruturas existentes do capital e estimula o desenvolvimento de novas tecnologias, que por sua vez estimula o desenvolvimento de novos produtos, processos de produção e lugares de produção”. (HARVEY, 2016, p. 164).

Polanyi (2012, p. 212) escreve que o desmoronamento social, promovido pelo sistema de mercados, foi a transfiguração da terra e do trabalho em mercadorias e assim “surgiu um preço de mercado para o uso da força de trabalho, chamado salário, e um preço de mercado para o uso da terra, chamado renda [...] trabalho é apenas outro nome para homens, e terra, para a natureza”. A mercadorização subordinou o homem e a natureza às leis do mercado. O problema é que o homem e a natureza não são mercadorias. Este modelo econômico gera mercados de trabalho e o uso da terra na perspectiva da destruição do homem e da natureza no atual contexto do século XXI onde cada vez mais

o processo acelerado da urbanização da sociedade aprofunda, progressivamente, as manifestações da questão social encravadas na produção desigual dos espaços. O espaço valorizado é o “espaço abstrato”, ou seja, aquele produzido com a participação direta do Estado e consumido pelo mercado (ANDRADE, 2012, p. 62).

³⁴ Nas 17 contradições do capital, a 11.^a é desenvolvimento desigual e produção do espaço.

Neste cenário, as situações de vulnerabilidades e riscos sociais, que são expressas na exclusão social multifacetada, nas mais diversas formas de manifestações da questão social, são consequência do sistema capitalista que em sua dinâmica de sobrevivência produz uma destruição criadora em que uma classe sobrevive bem a crise do capital, e a outra não. Na estratégia de manter as taxas de lucros do capital, para manter acumulação – eixo central do modo de produção capitalista, que o comércio e a indústria já não respondem a contento –, o capital alça voo em uma nova forma de se manter preponderante pelo modo de financeirização.

Vista de outro modo, a relação de capital sempre se apresenta reificada por meio de duas existências distintas. Ambas, além de fundamentais, estão sempre vinculadas entre si, de algum modo, na fenomenalidade do modo de produção capitalista. Tais existências, em consequência, apresentam-se sempre como fetiches: de um lado, como ouro, máquinas etc., e de outro, como papel-dinheiro, títulos, ações etc. (PRADO, 2018).

A classe que arca com os custos da destruição pode ser visibilizada nos processos sócio históricos. No atual momento histórico brasileiro se configura no desmonte dos direitos sociais, através da reforma trabalhista, por exemplo com a proposta de trabalho intermitente já em vigor, inclusive com trabalhadores perdendo causas judiciais já em última instância; a perda significativa de postos de trabalho fragilizando assim a classe trabalhadora que certamente, vive e viverá situações de vulnerabilidade social por impedimento de acesso aos bens e serviço, pois

Indo além do estresse ideológico provocado pela precarização do homem como ser genérico, a precarização existencial diz respeito à degradação das condições de existência do trabalho vivo no território das metrópoles e nos espaços físicos de desenvolvimento humano, isto é, as condições de reprodução social como circulação, territorialidade, consumo e lazer (ALVES, 2014, p. 27).

Há o direito à cidade (LEFEBVRE, 2010) como o inalienável direito a uma vida decente para todos, não importando o lugar em que se encontre na cidade ou no campo, devendo obter da sociedade aqueles bens e serviços que são devidos a todos. Neste mesmo contexto Certeau (1994) afirma que o Estado é o principal agente do mercado, com o objetivo final de dominação. Assim sendo, tem-se um contexto que, muitas vezes, o lugar não é a expressão da sociedade em geral, mas a expressão da classe dominante. O autor afirma que os grupos dominantes impõem certa ordem no espaço, seja pela presença ou ausência, o corpo se submete. Ele diz que há uma dominação, um controle biopolítico e que, sobre este lugar estabelecido, há práticas dos

grupamentos sociais, práticas do lugar instaurando a apropriação do espaço, transformando-o de espaço abstrato em lugar, entendendo o lugar como ação sobre o espaço.

Neste sentido, Couto (2012) refere que o território é também terreno das políticas públicas onde se manifestam concretamente as diversas expressões da questão social. Lembrando que a perspectiva territorial adotada pelo SUAS está em vista da organização dos serviços socioassistenciais mais próximos aos cidadãos, e que o território no SUAS está concebido em sua “noção ampliada, para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado” fruto da interação entre os homens, síntese das relações sociais”. (COUTO, 2012, p. 73).

Porém, há que se ter cuidado com o reducionismo da categoria território, no contexto de ser uma das bases de organização do SUAS, em que pese o território estar para a assistência social somente como local mais próximo da população, para desenvolver os serviços socioassistenciais, quando na verdade é preciso que as equipes de execução e a gestão da assistência social conheçam a vida acontecida (acontecendo) no território e estejam imbricadas com esta vida na perspectiva de garantia e ou ampliação de direitos mais do que uma função cartorial de prestação de serviços. Para que isso aconteça, necessariamente tem que contar com a participação da população do território na organização e avaliação dos serviços, lembrando que “o município é a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular. As ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas pela população”. (BERRO, 2003, p. 68).

Observa-se a dificuldade de reconhecer os territórios como espaços de desigualdades de classes, raças e de contradições. Muitas vezes é somente o espaço de implementação das ações da secretaria municipal de assistência que se encontra em situação constrangedora para a política pública, com a não prestação de serviços, por tratar-se de um “lugar perigoso”, difícil de realizar atividades para além do espaço físico dos serviços socioassistenciais.

O desafio de entender a ação da política pública de assistência social no território fica ainda mais complexo num contexto de desmonte dos instrumentos de defesa dos direitos dos trabalhadores, apontado por Harvey (2015) quando refere que, diante da fragilização dos sindicatos ante ao desmonte dos direitos no atual contexto, desafia-nos a pensar a organização de resistência da classe trabalhadora a partir da comunidade/território de moradia-vivência da população, que congrega uma diversidade maior de trabalhadores do que a própria fábrica. No bairro, na vila, moram os metalúrgicos, os carteiros, o balconista. Enfim, todos os trabalhadores formais e informais, empregados e desempregados.

Vale destacar que, em contraposição ao território na concepção do capital estar a serviço do mercado e do capitalista, como mercadoria, o território, para a “classe-que-vive-do-trabalho” é o lugar da vida e das relações de trocas e vínculos cotidianos, mas deixado ao jogo do mercado. Conforme Santos (2000), o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos, pois prevalece a ausência do Estado negando o acesso aos serviços no território vivido. Isso porque,

olhando o mapa do país, é fácil constatar extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual. O mesmo, aliás, se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de uma certa densidade demográfica, tais serviços estão igualmente ausentes. É como se as pessoas nem lá estivessem. (SANTOS, 2000, p. 43).

A política de assistência social, como as outras políticas sociais, constitui um processo e o resultado de relações contraditórias estabelecidas entre Estado e sociedade civil que envolve o processo de produção e reprodução do capitalismo. (BEHRING, 2007). A origem das políticas sociais diz respeito ao reconhecimento da questão social e da necessidade de o Estado responder minimizando as situações de exclusão social, mediando a relação capital/trabalho,

neste sentido, compreender as políticas públicas por meio de seu reflexo no espelho plano diz a necessidade de analisar o papel contraditório de tais políticas, que são, ao mesmo tempo, concessões da classe dominante [...] mas também constituindo uma conquista histórica da classe trabalhadora. Ir além dos espelhos côncavos e convexos, compreendendo a realidade por uma concepção plana nada mais é do que a necessidade de analisar a realidade pela via da contradição. (SHERER, 2017, p. 148).

Ao não realizar a análise e intervenção enquanto política pública pela via da contradição e da totalidade, o percurso terá como resultado um processo de adequação ao sistema vigente, considerando as pessoas como desajustadas ou responsáveis pelas situações de vulnerabilidade e riscos sociais que possam estar vivendo. A PNAS/SUAS, estabelecendo três funções primordiais da assistência social, afirma a VSA com a atribuição de dar luz às situações de vulnerabilidade e risco social contextualizando o território com seus limites e potencialidades na garantia de acesso a direitos. A VSA tira da invisibilidade as contradições no território: a partir de processo coletivo de construção de leitura de realidade, bem como, de dados, que se transformam em informações estratégicas que nortearam a tomada de decisões, de planejamento e de intervenção da política pública no(s) território(s).

No entanto, diante do contexto de desconhecimento e ausência da cultura da informação, de pesquisa e processos investigativos da política de assistência social, é preciso estar atento às armadilhas de reduzir a função de investigação, pesquisa, sistematização e disseminação da informação e de subsídios a práticas preventivas e proativas em um elemento importante do controle moral, cartorial. Esta armadilha fica ainda mais perigosa quando se têm elementos carregados de significados sócio-históricos como no caso da política de assistência social: a VSA.

Vigilância remete a *Vigiar e punir*, de Michael Foucault (2005). O termo tem um peso que pode confundir o papel da função da vigilância na PNAS, que, ao contrário do que a história do termo remete, seu papel diz respeito ao cuidado, ao zelo dos territórios, dos serviços socioassistenciais no sentido de observar, estudar a realidade, o contexto, os indicadores e as intervenções para qualificar a política pública, através da vigilância. Além deste desafio inicial de concepção e operacionalização da VSA, salientam-se os três elementos desta função: vulnerabilidade, risco social (que precisam ser entendidos como formas de manifestação da exclusão social multifacetada) e território como lugar da vida e, ao mesmo tempo, da desigualdade social, que exige a execução das políticas sociais junto à população a partir das necessidades coletivas contextualizadas no território local, regional, nacional. Vale destacar que, na perspectiva da garantia de direitos, a gestão e a execução da assistência social precisam utilizar a lógica territorial (re)conhecendo a história e as especificidades socioterritoriais.

Conforme Koga (2003), o território é o chão concreto das políticas, a raiz dos números e a realidade da vida cotidiana. Também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. (KOGA, 2003). Nesta perspectiva, território se constitui no espaço onde se estabelecem as relações de vida, a distribuição do poder e demais relações que compõem o contexto local, salientando que pode significar não somente as expressões mais imediatas das realidades vividas, como também conter elementos aparentes invisíveis, mas significativos, que dizem respeito aos valores, sentimentos, perspectivas que rodeiam as vidas das populações, pois

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2002, p. 10).

Diante do exposto, vale destacar o quão estratégico é entender o território como pertencimento, como identidade, na perspectiva da luta cotidiana por proteção social, pois “é impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial”. (SANTOS, 2007, p. 144). Assim, o SUAS e seus trabalhadores têm no território a arena do compromisso ético-político com a oferta de serviços socioassistenciais e, a partir destes, contribuir para a resistência/resiliência construindo processos de cidadania, de consciência crítica, em relação à negação de direitos socioassistenciais (entre outros), bem como a não existência das seguranças socioassistenciais, vividas pela população no território, pois “sem os quais a vida não será vivida com o mínimo de dignidade que se impõe [...] o arranjo territorial desses bens e serviços de que, de forma hierárquica, os lugares sejam pontos de apoio [...]”. (SANTOS, 2007, p. 144). Como política de proteção social garantidora de direitos, a assistência social e o conjunto dos trabalhadores do CRAS, do CREAS e outros precisam responder em que medida

a concepção e o trabalho social desenvolvido [...] encontram-se direcionados na perspectiva de ampliação do espaço público, assim como do fortalecimento do protagonismo popular dos usuários. Faz-se oportuno destacar que, no processo desconstrução e fortalecimento de uma cultura emancipatória, as diferentes manifestações por direitos, assim como as ações políticas orientadas no reconhecimento desses direitos, carregam o significado que extrapola a conquista de cidadania, apontando especialmente a ampliação do horizonte da invenção política e das experiências possíveis (TELLES, 2005) [...] destaca-se que o uso do termo “protagonismo do usuário”, especificamente a partir das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, representa uma opção pela defesa da ampliação e do fortalecimento da participação crítica dos usuários em todo o processo de planejamento, gestão e controle social da política. Por conseguinte, avalia-se que o CRAS, enquanto unidade pública estatal territorial pode constituir-se em instrumento público estratégico, no sentido de impulsionar e imprimir, junto à população, tal direcionamento de aprofundamento da democratização da política. (ANDRADE, 2012, p. 166).

Para constituir estas respostas, a VSA precisa estar presente com estudos e pesquisas do (e no) território envolvendo as equipes, a população e o controle social, subsidiando processos de trabalho de verificação de realidade na perspectiva de oferta e demanda, bem como de construção de serviços, projetos e intervenções no(s) território(s). Neste sentido, o próximo capítulo abordará uma aproximação da RMPA com recorte de alguns indicadores eleitos para contextualização do território, bem como a demanda e oferta da proteção social básica.

4 CONHECENDO O TERRITÓRIO, A REALIDADE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Este capítulo registra um exercício de leitura de realidade a partir de informações alcançáveis a todos que tiverem a curiosidade e desafiarem a aprender fazer. Para uma caracterização inicial nos municípios pesquisados, recorre-se a três elementos: demografia, infraestrutura no sentido de acesso a serviços e trabalho. Num segundo momento da caracterização, trabalhou-se a PSB com seus serviços e benefícios na referida região, utilizando-se, ainda, dados da pesquisa empírica (entrevistas e grupo focal) Vale destacar que em relação ao porte dos municípios composição da região compreende 12 municípios, sendo 46% de grande porte, 25% de médio porte, 20% pequeno porte II, 7% pequeno porte I e uma metrópole, com população de 1.479.101,³⁵ possui 48% da população da região. Os municípios de grande porte possuem 1.356.987 pessoas, correspondendo a 44% da população do território metropolitano de Porto Alegre, enquanto os municípios de médio porte possuem 181.164 pessoas, equivalente a 6% da população. O município de pequeno porte I com 7.988 não alcança 1%, e o de pequeno porte II com 71.318 possui 2% da população da região, totalizando 3.096.558 pessoas domiciliados na grande Porto Alegre.

Para o primeiro momento de caracterização, valeu-se de fontes como o IBGE, o Observatório das Metrópoles com o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o Instituto Humanitas Unisinos – IHU. Para a segunda parte da caracterização, as fontes consultadas foram Censo SUAS e RMA. A propósito, esta leitura de realidade possui uma dupla intencionalidade: além de contextualizar o território pesquisado, demonstra-se com a ação prática o quanto é possível construir informações e diagnósticos a partir de ferramentas que estão à disposição de todos a qualquer tempo, sem uso de qualquer senha de acesso, viabilizando o poder fazer e poder ser VSA nos municípios e estados. É preciso se desafiar a utilizar as informações que já existem e, assim, quem sabe, superar a cultura da não informação, ou melhor, da “ignorância” no que se refere ao trato da informação, uma vez que há a produção delas, mas não se sabe trabalhar com as mesmas, pois há

Uma espécie de síndrome das gavetas e drives cheios de informações e pouca funcionalidade para as mesmas. A Vigilância socioassistencial é uma função que, por suas próprias particularidades, demanda que as condições para seu

³⁵ Conforme estimativa do IBGE 2018.

pleno funcionamento sejam proposital e detalhadamente criadas, com risco de comprometer todo o esforço empreendido. (FRITZEN, 2017, p. 154).

Há tantas informações produzidas que frequentemente não se sabe utilizá-las. Neste sentido, é importante estar disponível para desenvolver novas habilidades e competências exigida pelo SUAS, que convoca os trabalhadores do SUAS a utilizar novos “óculos” com uma lente que os habilite na construção da leitura de realidade para conceberem a intrínseca articulação de demanda e oferta contextualizadas no território. No entanto, trata-se de um exercício com propósito didático, sinalizando para as possibilidades de se realizar um diagnóstico na perspectiva da VSA.

4.1 Demografia, Infraestrutura e Trabalho

Para constituir este exercício, foram eleitos três aspectos para a caracterização da região pesquisada: a densidade demográfica e a prestação de serviços; o acesso a serviços de infraestrutura que se utilizou do IBEU para demonstrar a realidade da região e, ao mesmo tempo, de cada município da referida região; e o acesso ao trabalho, cuja fonte que ilustra a realidade vivida é o CAGED com os dados do cadastro de empregados e desempregados nos municípios pesquisados.

Em relação à demografia no Rio Grande do Sul, segundo estimativa do IBGE (2018), a população é de 11.322,895, constituindo o quinto estado do Brasil em população e possuindo a quinta maior região metropolitana brasileira, com 2,1% da população do país. A RMPA com 3.096,558, possui 2% dos municípios gaúchos, ao mesmo tempo abriga aproximadamente 27,35% da população deste estado em uma extensão territorial de 2.212.048, 81 km², sendo o maior município com 1.497,094 km² e o menor com 27.676 km². A densidade demográfica fica entre 2,917 a 21,29 habitantes por km², na região. Vale salientar que esta aproximação macro pode dar uma falsa ideia, quando não houver o exercício micro: olhar para dentro da cidade, pois a escala maior nem sempre explica a cidade, por exemplo, a densidade demográfica do município com 1.494, 094 km² é de 159,91 km². No entanto, o referido município possui uma área urbana de 250 km² com uma densidade demográfica de 843 hab/km e a área rural com 1244 km² com densidade de 12,81 hab/km.

Neste contexto, a manifestação da questão social se traduz na falta de acesso à moradia com dignidade, muitas situações de domicílios em área de risco, ausência de serviços públicos

de infraestrutura, bem como serviços de atendimento na área da saúde e assistência social que possibilite acesso de toda a população residente no referido território. É preciso desvelar estas diferentes realidades manifestas da questão social para constituir uma proposta de intervenção que responda à demanda em cada contexto destas realidades socioterritoriais, (re)conhecendo a população, suas características e condições de vida na perspectiva de da VSA, dimensionando a proteção e a desproteção social no(s) território(s).

Quanto ao acesso aos serviços, no aspecto infraestrutura observa-se que na economia tradicional, a concepção de bem-estar depende da ação dos indivíduos, que procuram sempre por meio do consumo aumentar sua satisfação pessoal, enquanto a concepção de bem-estar urbano utilizada pelo observatório das metrópoles, ao conceber o Índice de Bem Estar Urbano (IBEU), compreende o que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva. “Apesar de o bem-estar ser experimentado individualmente, procuramos considerar nessa concepção o bem-estar que se constitui e se realiza no plano coletivo, daí o sentido do urbano na determinação do bem-estar”. (RIBEIRO, 2013, p. 10).

Vale lembrar que o índice varia entre zero e um. Quanto mais próximo de um, melhor é o bem-estar urbano; quanto mais próximo de zero, pior é o bem-estar urbano. Nesta perspectiva, o IBEU abrange 05 dimensões: **Dimensão mobilidade urbana** – indicador: tempo de deslocamento casa-trabalho tempo de uma hora no deslocamento é o aceitável neste indicador; **Dimensão condições ambientais urbanas** – possui três indicadores: arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado no entorno dos domicílios; **Dimensão condições habitacionais** – situação de adensamento (número de domicílios/número dormitórios); condições materiais da estrutura habitacional e aglomeração dos domicílios; **Dimensão infraestrutura** – composto por sete indicadores: iluminação pública, pavimentação, calçada, meio fio, guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirante e logradouros; e **Dimensão serviços coletivos urbanos** – possui quatro indicadores: atendimento adequado de água, atendimento adequado de esgoto, atendimento adequado de energia e coleta adequada de lixo.

A RMPA possui o IBEU 0,720 ocupando o patamar intermediário no IBEU entre as regiões metropolitanas brasileiras. A dimensão de menor indicador na RMPA é a de serviços coletivos, com índice de 0,559, bem distante do 1,³⁶ importante índice que caracterizaria a garantia de qualidade de vida da população, sendo que os municípios Nova Santa Rita, Viamão

³⁶ Para efeitos de parâmetro do índice de cada dimensão, tem-se a seguinte definição (Observatório das Metrópoles): Patamar excelente ou bom: de 0,801 a 1,000, Patamar intermediário: 0,501 a 0,800 e Patamar ruim ou péssimo: 0 a 0,500.

e Santo Antônio da Patrulha apresentam indicador menor ainda. Diante do exposto, é possível verificar que o atendimento no fornecimento de água, energia elétrica, o recolhimento de lixo e a canalização do esgoto não acontecem de forma adequada na região, demonstrando a ausência do Estado na prestação destes serviços.

Na dimensão mobilidade urbana, destacam-se os municípios de Alvorada e Viamão, seguidos de Gravataí e Guaíba apresentando indicador que denota a mobilidade urbana não satisfatória, representando a dificuldade dos trabalhadores que utilizam mais do que uma hora no deslocamento casa-trabalho, diante de um quadro onde os empregos estão concentrados nas regiões mais centrais e ainda agravando a situação quando o emprego é em outro município, nas periferias mais distantes. Considerando que é da natureza das regiões metropolitanas o tráfego intermunicipal, o sistema de transporte coletivo deveria responder a esta demanda. No entanto, o que se constata é a desregulação e o abandono do sistema de transporte público de massa junto às periferias, pois “o crescente tempo despendido pelos moradores das metrópoles em seus deslocamentos diários, aparece, atualmente como um dos grandes problemas das cidades grandes, com fortes impactos, também, sobre as condições de bem estar urbano”. (RODRIGUES, 2013, p. 41). O não direito à cidade apresenta também esta característica: domicílios com difícil acesso aos postos de trabalho.

A desigualdade se reflete em muitos aspectos da sociedade brasileira e, de forma especial no território. No espaço urbano, faz com que grupos sociais com melhores condições de renda ocupem as áreas mais privilegiadas, equipadas e próximas às concentrações de serviços e das oportunidades. Os grupos de menor renda, por outro lado, não conseguem acesso a essas áreas, e acabam se concentrando em regiões periféricas e precárias, distantes das oportunidades de emprego e serviços. (ARAUJO, 2017, p. 193).

A classe de alta renda localiza-se mais próxima aos locais de interesse, possui veículo para sua locomoção a tempo e na hora que necessita, com gasto de deslocamento sendo menos significativo no seu orçamento mensal, enquanto a “classe que vive do trabalho” depende do transporte público, geralmente precarizado tanto nas condições de uso, no estado físico dos veículos, quanto no acesso, intervalo entre um e outro transporte, bem como no número de veículos para realizarem trajetos da periferia para regiões centrais municipais e intermunicipais, destacando os valores das tarifas, que invariavelmente os municípios localizados no entorno das capitais possuem passagens mais caras, que não condizem com a realidade econômica das famílias que mais precisam utilizar o transporte coletivo.

Temos uma pirâmide social com uma base muito alargada de pessoas que ganham muito pouco. Cerca de 90% da população brasileira vive com menos de três salários mínimos por mês. Para essas pessoas, gastar um real a mais ou um real a menos por dia faz muita diferença, e elas têm muitas necessidades urgentes. (ARAUJO, 2017, p. 193).

Assim, observa-se o espaço urbano desigual, expressando a contradição de duas concepções de cidade, ou seja, a cidade como lugar de viver, trabalhar, fazer lazer e a cidade como negócio, como mercadoria. A cidade como lugar de viver está cada vez menos acessada pela população empobrecida que é segregada nas periferias sem provimento de políticas públicas, inclusive o transporte público de qualidade, de trato minimamente respeitoso com aquele que usa o sistema que deveria estar a serviço do público e não do mercado. A mobilidade urbana está no limbo, no espectro do planejamento urbano, uma vez que se vive uma alienação, um distanciamento da realidade, pois a desigualdade está visível, está posta nos mapas, mas não tem a devida leitura, uma vez que não interessa ao mercado. Esta concepção de cidade negócio repercute nas demais dimensões do IBEU, por exemplo, a dimensão condições ambientais urbanas.

Na dimensão condições ambientais urbanas, a RMPA possui o índice de 0,734. Ao se observar cada município da região, destaca-se Viamão como o que apresenta menor indicador (0,745) entre os municípios analisados, muito provavelmente pela ausência de saneamento básico e, em menor proporção, o lixo acumulado e a ausência de arborização no entorno dos domicílios. Esta dimensão do IBEU materializa e exemplifica a constatação da ausência de planejamento e infraestrutura nas periferias, sem prestação de serviços básicos de organização espacial de lugares feitos para moradia que viabilize o mínimo de dignidade a seus moradores. Na dimensão condições habitacionais, Viamão e Nova Santa Rita apresentam indicador menor do que a média da região (0,779). Na dimensão infraestrutura, os municípios de Glorinha, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha e Viamão também apresentam indicador menor do que a média da região (0,734) em questão, conforme demonstra o Quadro 6 a seguir.

Quadro 6 – IBEU Municípios da RMPA

Município	Mobilidade e urbana	Condições ambientais	Condições habitacionais	Infraestrutura	Serviços coletivos	IBEU Municipal
Viamão	0,528	0,745	0,777	0,713	0,43	0,638
Nova Santa Rita	0,718	0,869	0,777	0,606	0,369	0,668
Alvorada	0,548	0,875	0,782	0,764	0,526	0,699
Gravataí	0,672	0,923	0,839	0,812	0,516	0,752
Guaíba	0,626	0,909	0,845	0,862	0,517	0,752
Sto.Ant.Patrolha	0,944	0,9	0,87	0,593	0,469	0,755
Sapucaia do Sul	0,758	0,885	0,848	0,825	0,586	0,781
Cachoeirinha	0,714	0,906	0,855	0,88	0,601	0,791
Glorinha	0,924	0,976	0,894	0,652	0,538	0,797
Canoas	0,795	0,877	0,832	0,85	0,644	0,800
Esteio	0,76	0,897	0,865	0,906	0,715	0,809
Porto Alegre	0,813	0,867	0,83	0,855	0,749	0,823

Fonte: A autora.

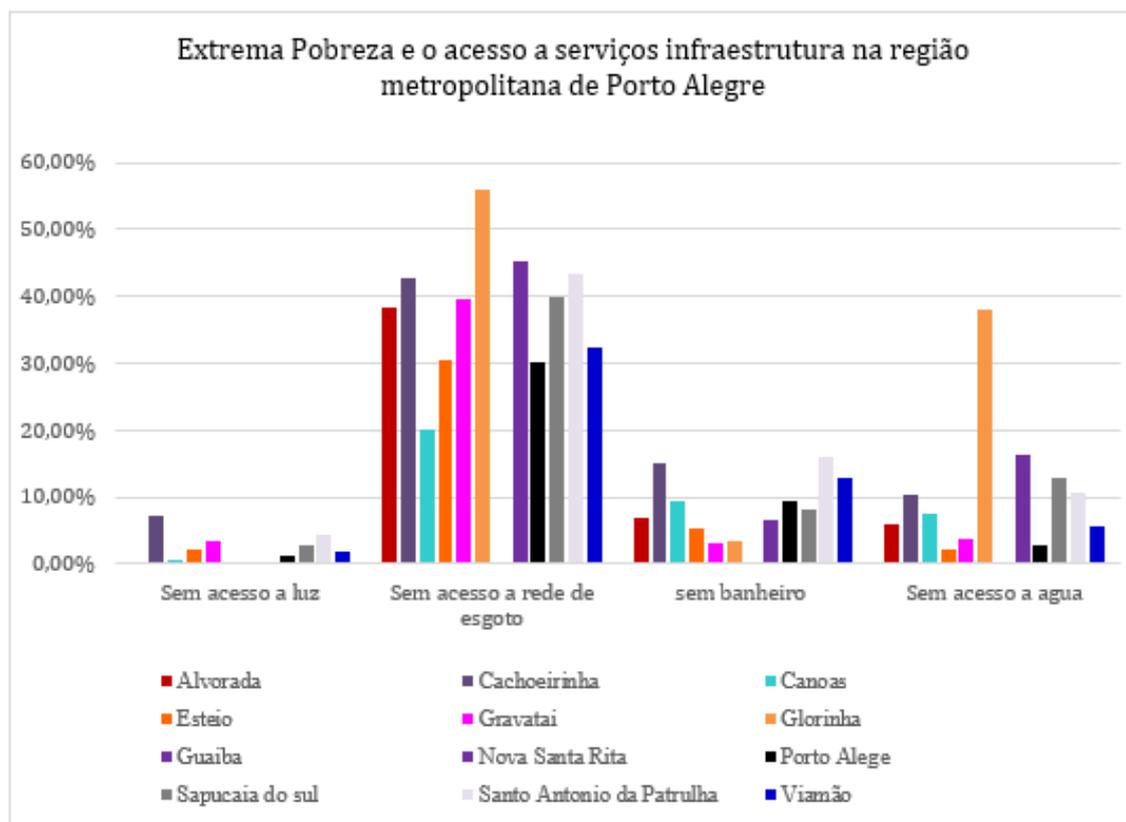
A sistematização das dimensões revela o índice municipal, destacando-se o município de Viamão com menor IBEU -0 638. Este município, em 60% das dimensões, está com o menor indicador, seguido de Nova Santa Rita com 0,668 e Alvorada com 0,699, enquanto o maior IBEU da região é de Porto Alegre com 0,823, seguido de Esteio com 0,800 e Canoas com 0,809. Dos municípios da amostragem da pesquisa, o município de grande porte ocupa o nono lugar no ranking da região no Índice de Bem Estar urbano, sendo as dimensões de mobilidade urbana e serviços coletivos as de menor cotação, e o município de médio porte está em segundo lugar e a metrópole está em primeiro lugar. Do total dos municípios, observa-se que 75% estão no patamar intermediário e 25% ocupam o patamar bom, sendo que na dimensão oferta de serviços grande parte dos municípios possui índice do ruim ao bom, sendo que no patamar bom têm municípios com índice que beira o patamar ruim. Esta dimensão refere acesso a algumas das condições básicas de sobrevivência no meio urbano, quais sejam, o acesso a água, a energia elétrica e o saneamento básico com atendimento adequado.

Ao identificar a situação de acesso aos referidos serviços junto à população em extrema pobreza, cujo universo aproximado é de 70 mil famílias na RMPA, observa-se o quanto é precário o acesso ao saneamento básico,³⁷ o que revela a condição de vida sem garantia de saúde, de qualidade de vida – outro indicador que ilustra o não acesso ao padrão mínimo de dignidade que sofre a população em extrema pobreza e que é ilustrado pelo não acesso a

³⁷ **Saneamento básico:** termo que se refere ao conjunto de medidas adotadas e implantadas em um bairro, região ou cidade com o intuito de melhorar a qualidade de vida dos habitantes e afastar qualquer probabilidade de surgimento de doenças que podem afetar tanto o bem-estar físico, quanto o mental das pessoas.

banheiro no domicílio, como observado no Gráfico 1, tem-se entre os 12 municípios da região um intervalo deste indicador que fica entre 3,20, passando por 5,40%, 9,10%, chegando ao municípios em que 15% da população em extrema pobreza não possui banheiro no domicílio.

Gráfico 1 – Extrema pobreza e o acesso a infraestrutura

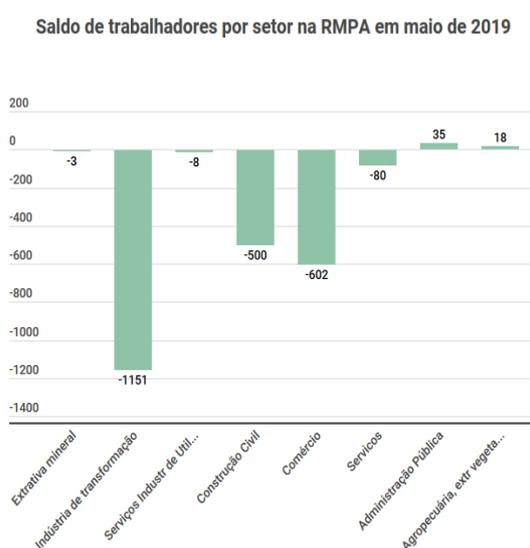


Fonte: Relatório de informações (Extrema pobreza no seu município) /SAGI

O IBEU sistematizado em cada município e na região revela desafios no aspecto da infraestrutura e prestação de serviços públicos na RMPA. Observou-se que a cidade não está planejada para todos, pois há a cidade formal e que garante acesso a bens e serviços e a outra parte da cidade para onde são “empurradas” as populações da classe trabalhadora, as chamadas periferias. Além desta distinção, destaca-se a cidade da vida e das vivências e a cidade mercadoria, pois atualmente o espaço urbano é cada vez mais mercadoria, uma renda imobiliária.

Enquanto no aspecto acesso ao trabalho, a taxa de desemprego no Brasil ultrapassa os 10% (IBGE, 2018). Em maio de 2019, a RMPA apresentou um saldo negativo de trabalhadores,³⁸ com destaque nas áreas da indústria de transformações, construção civil, comércio e serviços. A que mais demitiu foi a área dos serviços. Dos municípios da amostra pesquisada, conforme demonstra o gráfico 2, o de médio porte, com 51 demissões no período, é o terceiro colocado, o de grande porte é sexto colocado com 41 enquanto a metrópole protagonizou maior índice de demissão na área de construção civil, desempregando 88% do total desempregados, desta área, na RMPA no período. A segunda área com maior perda de postos de trabalho nos municípios pesquisados foi o comércio, com destaque para as cidades de Porto Alegre, 376 demissões, Canoas com 142 e Viamão com 66. A terceira foi a construção civil com significativo contingente de desempregados em Porto Alegre que totalizou 519 demissões, seguido por Gravataí 35 e Alvorada com 25 demissões. A quarta área foi a da indústria, cujo destaque também é a metrópole com 264, seguido de Santo Antônio da Patrulha com 54 demissões.

Gráfico 2 – Saldo de trabalhadores, Maio 2019



Município	Indústria transformação	Construção civil	Comércio	Serviços
Total	389	582	684	841
Alvorada	0	25	63	420
Canoas	0	0	142	202
Esteio	8	0	18	51
Viamão	0	0	66	48
Gravataí	0	35	0	41
Sapucaia do Sul	0	0	0	32
Guaiíba	32	0	0	24
Glorinha	16	1	0	14
Nova Santa Rita	15	0	19	9
Cachoeirinha	0	0	0	0
Porto Alegre	264	519	376	0
Sto Ant. da Patr	54	2	0	0

Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/metropole/trabalho/regiao-metropolitana-de-porto-alegre>. Acesso em: 18 ago. 2019.

Neste item abordou-se algumas informações sobre o território. No item a seguir há um esforço em dar visibilidade à execução da PSB nos “territórios”/municípios, a partir dos

³⁸ Trabalhadores que perderam emprego de carteira assinada.

serviços e benefícios socioassistenciais, na perspectiva de suscitar reflexões quanto ao papel de prevenção e de proatividade deste nível de proteção, bem como a necessidade de constituir uma efetiva e contextualizada articulação entre demanda e oferta na perspectiva da garantia das seguranças sociais, o que deveria ser atribuição primeira deste nível de proteção.

4.2 Proteção Social Básica a partir do Censo SUAS e do RMA

Considerando que a PSB, com seus serviços, benefícios, programas e projetos, destina-se a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social (decorrentes do empobrecimento, do não acesso a bens e serviços), sendo público dos serviços da PSB aquele cujas características ou condição de ser podem ampliar as possibilidades de vulnerabilidade social, isto é: o ciclo de vida (crianças, adolescentes e idosos); a raça e etnia (questões de racismo, comunidades tradicionais, etc.); o gênero, a diversidade (questão LGBT); e pessoa com deficiência, na condição de acesso a direitos. (PNAS/2004). Vale lembrar que o conjunto de serviços, benefícios e programas a elas destinados tem a função de concretizar o acesso aos direitos de cidadania na perspectiva da integralidade do ser, o que revela a necessidade de ações intersetoriais e em rede, além da oferta de bens materiais, o acesso a bens culturais, políticos, econômicos, sociais e simbólicos que permitem a sobrevivência e integração na vida social. Nesta perspectiva, a PSB é um espaço de contribuição para o fortalecimento da família no enfrentamento ao processo de exclusão a que está refém. A prestação de serviços socioassistenciais, afiançando as seguranças sociais, acontece a partir de um conjunto articulado de ações que precisam ser ofertadas sistemática e continuamente a partir de uma Rede de serviços e espaços de curta e longa permanência que viabilizem a **acolhida** com no mínimo uma recepção com uma escuta (de todos os profissionais do serviço) qualificada Com a prestação de informações e orientações com nível de esclarecimento e resolutividade que corresponda a demanda ora apresentada superando o “famoso ao” que muitas vezes encaminha o sujeito para lugar nenhum, ultrajando aquele que deveria ser reconhecido com um ser de direitos. Nesta segurança pressupõe-se serviço/ambiente que garanta a possibilidade de aquisições materiais, econômicas, políticas, culturais e sociais com concessão de benefícios quando for o caso e uma abordagem em territórios de maior vulnerabilidade e de incidência de situações de risco. Sendo necessário com uma proposta metodológica que preconize a autonomia na perspectiva de construção de processos reflexivos constitutivos de agregação de conhecimento em relação aos direitos, bem como das possibilidades, caminhos de acesso a eles, incluído o caminho da reivindicação.

Vale lembrar que um dos desafios trata-se de serviços socioassistenciais que na sua concepção e operacionalização efetive esforços que viabilizem a restauração, o fortalecimento de vínculos seja no campo familiar, comunitário e social construindo e/ou reforçando a constituição de laços de pertencimento na perspectiva da Segurança do **convívio e da vivência familiar, comunitária e social** na condição de sujeitos de direitos. Outra segurança social a ser garantida é a **autonomia** que visa espaços de desvelar a população atendida na condição de cidadão/cidadã ao contrário de pedinte, de “necessitado”. Esta segurança exige que os serviços socioassistenciais se efetivem junto a população na direção de (re)conhecimento dos direitos, a participação e o protagonismo na busca/conquista destes. Neste contexto, dentre as seguranças sociais, o destaque em relação à segurança da autonomia decorre do que tem circulado com o nome de autonomia no campo de culpabilização das famílias que não se “independizam do CRAS”, “não vão em busca dos encaminhamentos, ficam esperando sempre pelo serviço”, “temos que deixar andar com as próprias pernas”, “Ah... mais assim como ele, tem vários na região, não podemos fazer isto, se não teremos que fazer para todos”³⁹. Esta leitura do significado de autonomia está desprovida de uma leitura de realidade, ignorando o contexto da exclusão, cada vez mais crescente e intensa desigualdade social que vulnerabiliza um significativo contingente de famílias, que ainda hoje, por vezes, estão na condição de mercedores ou não das benesses, favores do estado.

reconhecimento e atenção ao usuário dos serviços como cidadão de direitos socioassistenciais é uma condição fundamental para a efetivação da proteção social básica. Ainda há uma distância significativa entre a concepção dos níveis de proteção, dos serviços e da prática cotidiana. Os CRAS, muitas vezes, têm ficado no lugar administrativo de orientações e distribuições de benefícios, não exercendo seu papel técnico político da Política de Assistência Social, no reconhecimento e defesa dos direitos socioassistenciais das pessoas e famílias. É fundamental que os atendimentos e acompanhamentos individuais e grupais sejam realizados com abordagens qualificadas, levando em conta os cenários, territórios e culturas. (FIOROTTI; MAIA, 2016, p. 46).

Para tanto, é preciso entender o trabalhador do SUAS, trabalhando na perspectiva da manutenção e ampliação dos direitos na condição de sujeito e não de objeto da história, como provoca Freire (1996), ao refletir que é preciso ter convicção na mudança.

No próprio mundo físico minha constatação não me leva à impotência. O conhecimento sobre os terremotos desenvolveu toda uma engenharia que nos

³⁹ Fala de trabalhadores do PAIF durante processos de in-formação da VSA em municípios da grande Porto Alegre, nos anos de 2015-2019.

ajuda a sobreviver a eles. Não podemos eliminá-los, mas podemos diminuir os danos que nos causam. Constatando, nos tornamos capazes de intervir na realidade, tarefa incomparavelmente mais complexa e geradora de novos saberes do que simplesmente a de nos adaptar a ela. (FREIRE, 1996, p. 30).

Ao afirmar a convicção no SUAS, assume-se um compromisso com a execução dos serviços socioassistenciais na condição de direitos da população que o são. A seguir pretende-se desvelar, a partir dos dados da SAGI a oferta de serviços, benefícios e programas socioassistenciais na RMPA, visibilizando elementos importantes do território pesquisado. Propõe-se esta leitura de realidade com uma dupla intencionalidade, além de contextualizar o território pesquisado, demonstra-se com a ação prática o quanto é possível construir informações e diagnósticos a partir de ferramentas que estão à disposição de todos a qualquer tempo, sem uso de qualquer senha de acesso, viabilizando, desta forma, o poder fazer e poder ser VSA nos municípios e estados.

No aspecto acesso a benefícios em relação às seguranças sociais da **Renda**, observa-se a existência da Concessão de auxílios financeiros e benefícios tais como BPC e PBF na perspectiva da transferência de Renda Mínima, junto a população e do **apoio e auxílio**, que visa o auxílio em bens materiais e em pecúnia em caráter transitório, na condição de benefício eventual. Conforme quadro 4, a região metropolitana conta com o Cadastro Único para programas sociais que possui 228.836 famílias cadastradas (abril/2019), sendo 46% (104.506) beneficiárias do programa Bolsa Família (junho/2019). Das famílias cadastradas, têm-se 163.522, correspondendo a 71% das famílias, com renda até meio salário mínimo. Ainda nos benefícios de transferência de renda, a região possui 23.414 pessoas beneficiárias do BPC idoso e 30.681 pessoas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) Pessoa Com Deficiência (PCD). Somando os valores do BPC (R\$54.055.461,64) e os valores do programa Bolsa Famílias (R\$ 20.285.654,00), resulta o montante de R\$ 74.341.115,64 (setenta e quatro milhões trezentos e quarenta e um mil com cento e quinze reais com sessenta e quatro centavos). Vale destacar que este valor impacta na vida da família e na vida econômica do município repercutindo no Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁰ municipal. Estes benefícios interferem significativamente no movimento financeiro dos mercadinhos das vilas e bairros. Muitas vezes também influi no comércio do centro da cidade, da região metropolitana, em época de agravamento do desemprego, que atinge 8,9% da população economicamente ativa da região (IBGE, 2019).

⁴⁰ Representa a soma em valores monetários de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, quer sejam países, estados ou cidades, durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc.).

Quadro 7 – Valores benefícios transferência de renda – RI SAGI/ 2019

	BPC IDOSO		BPC PCD		PBF				Total aprox. em Transf. de Renda
	Pessoas	RS	Pessoas	RS	Famílias	RS	Média recebido por família	% População do município	RS
Porto Alegre	12.164	12.158.769,49	16.149	16.134.286,59	50.431	10.515.035,00	208	9,44%	38.808.091,08
Viamão	1.974	1.971.063,54	2.598	2.594.738,39	11.493	2.257.264,00	196,4	13,98%	6.823.065,93
Canoas	2.268	2.265.486,18	2.781	2.776.440,28	10.168	1.768.446,00	173,92	9,49%	6.810.372,46
Gravataí	1.873	1.870.255,94	2.343	2.342.311,60	10.273	1.966.959,00	191,47	11,09%	6.179.826,54
Alvorada	1.496	1.496.006,72	2.186	2.182.634,39	6.557	1.079.207,00	164,59	10,68%	4.757.848,11
Guaíba	846	845.309,88	1.219	1.221.554,48	2.709	427.101,00	157,66	8,96%	2.493.965,36
Cachoeirinha	932	933.136,94	1.010	1.009.977,96	3.070	543.904,00	177,17	7,15%	2.487.018,90
Sto. Ant. da Patrulha	359	358.282,00	662	660.676,00	2.007	372.726,00	185,71	12,88%	1.391.684,00
Sapucaia do Sul	759	758.485,00	913	913.172,10	3.780	568.711,00	150,45	8,34%	2.240.368,10
Esteio	682	680.639,92	757	758.482,24	2.764	531.276,00	190	10,32%	1.970.398,16
Nova Santa Rita	1	998	15	14.970,00	1.035	222.775,00	215	4,00%	238.743,00
Glorinha	60	59.880,00	48	47.904,00	193	32.250,00	167,1	7,76%	140.034,00
	23.414	23.398.313,61	30.681	30.657.148,03	104.480	20.285.654,00	181,46		74.341.115,64

Fonte: RI SAGI MDS

Elaboração: A autora.

Dentre os municípios da amostra pesquisada, o município de grande porte ocupa o terceiro lugar no percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em relação ao total de famílias residentes no território, o município de médio porte está em quinto lugar e a metrópole está no sétimo lugar. É significativo o quantitativo de famílias em situação de vulnerabilidade social que são beneficiárias, bem como as que estão aguardando ingressar no Programa, em uma das cidades de grande porte da RMPA há mais de duas mil famílias com perfil, mas não beneficiária do Programa Bolsa Família

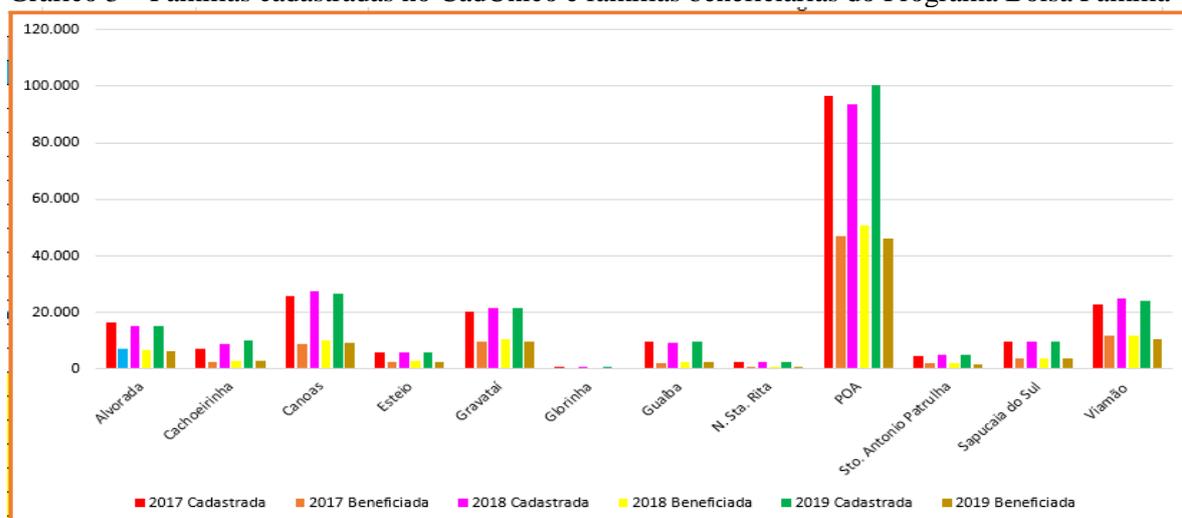
Quanto ao programa Bolsa Família, vale destacar que Viamão possui quase 14% da população na condição de beneficiária no mês de junho (2019), seguido de Santo Antônio da Patrulha, que possui 12,88% e Gravataí, com 11% da população do município na condição de beneficiária do programa. A média/mês de transferência de renda por família na região é de R\$ 181,46 (junho, 2019), sendo que a maior média/mês acontece na cidade de Nova Santa Rita (R\$ 215,00) e a menor média/mês é em Sapucaia do Sul (R\$ 150,45).

O resultante total de transferência nos municípios, ao se comparar com a arrecadação da cidade, tem-se cidades que equivalem a 2% da arrecadação em relação ao recurso que entra em forma de renda junto à população beneficiária, e as cidades com maior índice chegam a corresponder a 16% (um município de grande porte), seguido de 14% (município de pequeno porte II) 12% (município de grande porte).

É bom compreender bem este processo e, na condição de execução e gestão da política de assistência social, demonstrar na prática para a classe política que possui discurso vazio e sem conhecimento, o quanto os ajustes e o corte de direitos, com certeza, repercutirá na economia municipal, estadual e nacional, uma vez que o pequeno comerciante não comprará mais do médio comerciante, visto que este está “sem demanda”, não tem quem financie o seu estoque já que a população não tem recursos para aquisição de bens e consumo que o benefícios de transferência de renda possibilitam. Por sua vez, o médio comerciante não comprará do grande comerciante e, assim, vai a cadeia produtiva em outras áreas da economia. Os benefícios de transferências de renda contribuirão para o acesso a direitos, mas pela forma da garantia do consumo, contribuindo para o “equilíbrio” no sistema capitalista, como outros serviços e políticas como o programa Minha Casa Minha Vida e a relação com o empresariado da construção civil.⁴¹

Ao compararmos o período de 2017 a 2019 observa-se que está acontecendo perdas em relação ao volume de famílias beneficiária do Programa Bolsa Família na proporção de volume de famílias cadastradas, além da perda no total de famílias cadastradas que está aquém da demanda, diga-se de passagem, contraditoriamente ao movimento de necessidade da presença da Política de Assistência social num contexto de desemprego e precarização das condições de vida da população. Todos os municípios da RMPA perderam, sendo que dentre os municípios da amostra, na metrópole a baixa alcançou 8 pontos percentuais pois em 2018 o Programa Bolsa Família alcançou 54% das famílias cadastradas, enquanto o município de médio porte a baixa foi de 6% e no município de grande porte foi de 4%.

Gráfico 3 – Famílias cadastradas no CadÚnico e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família



Fonte: CECAD MDS.

⁴¹ Ver ROLNIK (2015).

Além da diminuição percentual de famílias beneficiadas, no gráfico 3, observa-se também, a diminuição de famílias cadastradas, cuja denominação é cadastro novo, o que denota no mínimo ausência da busca ativa junto a população e territórios em situação de vulnerabilidade social. No aspecto dos serviços socioassistenciais a PNAS institui como principal equipamento de PSB o CRAS que tem a função de organizar a rede socioassistencial da PSB e ofertar serviços⁴² no território, conforme lei n.º 12435/11, Art. 6º-C. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas precipuamente no CRAS e no CREAS, caracterizando o CRAS nos seguintes termos:

§ 1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

A RMPA possui 58 CRAS, sendo 58% destes em realidades urbanas e 42% em áreas urbano-rurais; 78% (45) cofinanciado pelo governo federal e 22% (13) com financiamento exclusivo do executivo municipal, com destaque para Sapucaia do Sul com 80% e Cachoeirinha com 60% dos CRAS financiados pelo município, seguidos por Guaíba com 50% e Porto Alegre com 17% dos referidos equipamentos financiados exclusivamente pelo município.

Vale destacar que o CRAS possui a importante função de ser gestão da política de assistência social no território, na perspectiva de organização e articulação da rede socioassistencial, bem como tem a função de ofertar serviços como o de proteção e atendimento integral a famílias, o SCFV e o serviço de acompanhamento no domicílio. Para avaliar e monitorar a execução dos serviços da proteção social, foram concebidos indicadores e metodologias. No que diz respeito ao funcionamento do equipamento socioassistencial CRAS e aos serviços e benefícios que nele devem acontecer, uma das formas de medir e avaliar é o que se chama Índice de Gestão CRAS (IDCAS).⁴³

⁴² Os serviços de assistência social devem propiciar um campo de seguranças e certezas pela sua oferta em quantidade e qualidade para assegurar direitos humanos e sociais exigíveis ao Estado que, senão prestá-los diretamente deve regulamentar a sua delegação. Suas respostas devem impactar positivamente as condições sociais daqueles que deles se utilizam, requerem ou venham deles necessitar. (BRASIL, 2013, p. 41).

⁴³ Indicador sintético que retrata o grau de desenvolvimento dos CRAS, segundo as informações coletadas no Censo SUAS com respeito às dimensões: serviço/benefícios/horário de funcionamento, estrutura física/recursos humanos disponíveis no equipamento público. Disponível em: <https://bit.ly/3d04ReV>. Acesso em: 3 abr. 2018.

Segundo o Censo SUAS 2017, o Índice de Gestão dos CRAS da RMPA enfrenta dificuldades para atingir um patamar mínimo aceitável de gestão, sendo um dos mais baixos indicadores o dos serviços. O Censo pondera três dimensões para medir/compor o IDCAS:

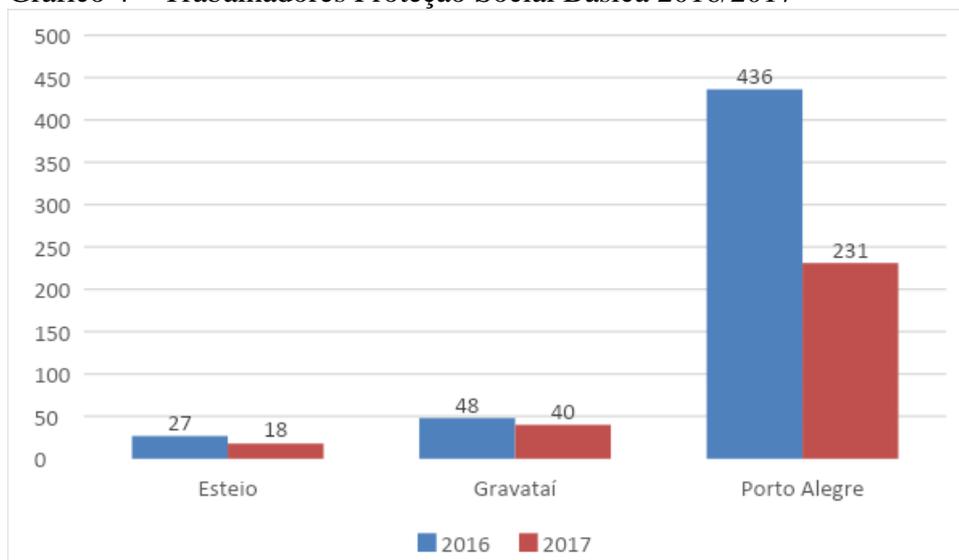
Dimensão infraestrutura. Pretende mensurar as condições de infraestrutura das unidades CRAS a partir do número de salas para atendimento, número de banheiros, condições de acessibilidade, entre outros. Nesta dimensão, em seu nível 5, é também considerado um conjunto de equipamentos (telefone, impressora, computadores com acesso à internet, veículo próprio ou compartilhado) tido como importante para o desenvolvimento de serviços de qualidade. Na região, somente um município atingiu o índice 5, dois atingiram o índice 4, dois atingiram o indicador 3, ficando no regular, e 5 ficaram no insuficiente, com indicador menor que 3. Este indicador reflete a falta de acessibilidade nos espaços físicos, a ausência de computadores conectados à internet em pleno estado para uso cotidiano no equipamento socioassistencial CRAS.

Dimensão de recursos humanos. Esta dimensão busca sobre o dimensionamento das equipes de referência, tendo em conta o porte do município e o tipo de CREAS (municipal ou regional). Conforme estabelecido na NOB-RH, as unidades devem possuir um quantitativo mínimo de trabalhadores, parte dos quais de nível superior, nomeadamente aqueles com formações acadêmicas em serviço social e psicologia. No nível 5, o tipo de vínculo é também considerado, com vínculo estatutário ou empregado público celetista. Nesta dimensão, têm-se 50% dos municípios com indicador insuficiente. Conforme estudo em curso realizado pelas universidades PUCRS, Unisinos e UFSM,⁴⁴ o Censo 2017 revela que nos municípios analisados houve uma significativa diminuição dos recursos humanos, em especial em Porto Alegre, cuja redução brusca foi registrada no Censo de 2017 nos serviços do município de Porto Alegre, metade no quadro de trabalhadores/a, sendo 436 no ano de 2016, e 231 no ano de 2017. Outra situação alarmante é a epidemia de terceirização dos serviços que está assolando os municípios, que já chega ao cúmulo de estar terceirizando a execução dos serviços internos nos próprios CRAS, o que tem gerado um nível de precarização sem igual, ferindo o princípio de continuidade da política pública, expondo o usuário há um eterno recomeçar o acompanhamento/atendimento, que não se configura como ação continuada com a família, ficando mais para a antiga prática do plantão social desprovido de trabalho coletivo e reflexivo, além de ainda hoje, muitas vezes, no lugar do favor e não da garantia de direitos.

⁴⁴ Intitulado “Território urbano, vulnerabilidade e riscos sociais: desafios na implementação da vigilância socioassistencial”.

A metrópole apresenta uma diminuição no volume de trabalhadores na importância de 53% no período de 2016 para 2017, enquanto o município de médio porte a perda foi de aproximadamente 67% no período, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Trabalhadores Proteção Social Básica 2016/2017



Elaboração: BERWIG, 2018, p. 27.

A terceira dimensão é a de **serviços**. Ela avalia a oferta de serviços socioassistenciais nas unidades do CRAS, nomeadamente: as atividades desenvolvidas no âmbito da Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Esta dimensão relaciona também dados referentes ao volume de acompanhamentos do PAIF com o número de profissionais (assistentes sociais e psicólogos) da unidade e as atividades desenvolvidas, de acordo com o que preconiza o PAIF nas orientações técnicas. Em que pese não haver qualquer referência as seguranças sociais, como responsabilidade e matriz, a serem garantidas via os serviços socioassistenciais, caracterizando-se assim um indicador insuficiente para medir a dimensão serviço na sua totalidade. Em considerando o indicador nesta perspectiva, o município com indicador maior é 4, sendo que 67% dos municípios não alcançam o indicador 3.25% estão entre o 01 e 1,8, ficando no insuficiente. Esta medida refere-se à não execução dos serviços socioassistenciais ou a execução parcial sem a consequente metodologia e impacto no território, conforme preconizam a orientação técnica e os cadernos 1 e 2, *Trabalho Social com Famílias*. Outro documento que ilustra e dá vida aos indicadores é a recente pesquisa a serviço do aprimoramento dos CRAS e do PAIF.

A sistematização das dimensões do IDCRAS, conforme quadro 5, constituindo o ID Sintético do CRAS, revela que a situação de desenvolvimento dos CRAS na RMPA enfrenta um significativo

desafio, pois o ID Sintético mais alto não alcançou 4, enquanto 42% dos municípios não alcançam nem 3, beirando o regular na condição do CRAS como organizador e executor das ofertas de serviços socioassistenciais no seu território.

Quadro 8 – ID CRAS/Censo SUAS 2017

Município	Número de CRAS que respondeu ao Censo SUAS 2017	Dimensão Estrutura Física	Dimensão Recursos Humanos	Dimensão Serviços & Benefícios	IDCRAS 2017 sintético* *
Canoas	5	3	1	2,8	2,27
Nova Santa Rita	1	2	1	4	2,33
Sapucaia do Sul	5	4	1,2	1,8	2,33
Cachoeirinha	5	3,2	3	1,8	2,67
Glorinha	1	2	4	2	2,67
Alvorada	5	2,2	4,6	2,4	3,07
Porto Alegre	22	2,59	3,91	2,95	3,15
Esteio	2	2	5	2,5	3,17
Viamão	5	2,6	4	3	3,2
Guaíba	1	4	2	4	3,33
Santo Antônio da Patrulha	1	5	4	1	3,33
Gravataí	4	2,25	4	4	3,42

Fonte: SAGI MDS

Elaboração: A autora.

O IDCRAS pode ser compreendido também como um dos indicadores de medida dos pactos de aprimoramento (2008-2013; 2014-2017), como a VSA constata-se que os municípios em questão não superaram a falta de infraestrutura e apresentam dificuldades de manter recursos humanos com vínculos permanentes, o que tem repercutido significativamente na prestação de serviços socioassistenciais à população. O principal serviço a ser ofertado no CRAS, cuja metodologia e fluxo deve garantir proteção social, trabalho proativo e preventivo no território, está instituído na forma da lei, lei 12435/11, artigo 24:

Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Considerando os eixos norteadores da política de assistência social, destaca-se a matricialidade familiar como embasamento do serviço continuado de Proteção Integral a Família (Contribuições para o Aprimoramento do PAIF Gestão, família e território em evidência), que tem como **proposta técnico-metodológica** fortalecer a família no enfrentamento dos múltiplos processos de exclusão a que são submetidas, na perspectiva da prevenção da ruptura de vínculos, promoção ao acesso e usufruto de direitos, bem como da contribuição na melhoria de sua qualidade de vida. Importa observar a importância e garantir serviços e acesso às políticas públicas como garantia de direitos vislumbrando o Estado como provedor/mediador de proteção social, e não responsabilizar a família pela sua (auto)inclusão social, pois “não se resolve desigualdade com desenvolvimento de potencialidades individuais e familiares”. (COUTO, 2012, p. 72). Nesta perspectiva, é oportuno potencializar o eixo estruturante da matricialidade familiar na condição de espaço para trabalhar fortalecimento de vínculos e pertencimento familiar, comunitário e social com protagonismo das famílias/indivíduos/população na compreensão dos direitos e possíveis percursos na reivindicação destes, diferente do aspecto “familismo”.

familismo entendido como perspectiva em que a política pública considera – na verdade insiste – que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros (ESPING-ANDERSEN, 2000). Isso corresponde a uma menor provisão de bem-estar por parte do estado e uma forte presença do mercado. (MIOTO; DAL PRÁ, 2015, p. 171).

Para tanto, é preciso desenvolver um trabalho com a proposta metodológica na perspectiva do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ao contrário da matriz anterior, cujo trabalho da assistência social era fragmentado e focalizado, em determinadas faixas etárias com determinados e esporádicos programas e/ou projetos sazonais. Este processo pressupõe metodologia de trabalho coletivo e participativo com exercício cotidiano para além da demanda individual na direção do desvelamento das contradições bem-estar x direito; necessidade x desigualdade, considerando que “duas grandes direções estão postas para a proteção social: a construção da autonomia e o fortalecimento de vínculos/laços de pertencimento[...] autonomia é uma necessidade básica e condição para viver em sociedade de forma ativa”. (BRASIL, 2013, p. 45). A instância federal desenvolveu alguns materiais de apoio entre eles o *Trabalho social com famílias I e II*⁴⁵, aprimoramento trabalho com famílias, que podem contribuir neste processo metodológico e de reflexão sobre o trabalho com famílias na

⁴⁵ Ver MDS, 2018.

perspectiva de proteção social em contraponto a trabalhos no campo moralizante, por vezes higienista ou no campo da “ajuda” que persistem ainda hoje.

Apesar do trabalho social com famílias marcar historicamente a trajetória da política de Assistência Social, persiste uma constante busca de identidade e qualificação de suas ações com as famílias, sobretudo no âmbito da Proteção Social Básica que tem como missão atuar na proteção proativa e gerar resultados mais dificilmente aferíveis. (MDS, 2018, p. 9).

O trabalho social com família pressupõe um diagnóstico socioterritorial para (re)conhecer o território de vivência das famílias), um planejamento (desenvolvimento, planejamento e avaliação sistemática das ações), e a participação das famílias em todo o processo, destacando que “O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder”. (KOGA, 2003, p. 33).

Nesta perspectiva “compreender a política social é pensar o movimento dialético e contraditório que comunga lutas de classes e a conformação destas lutas em um campo político e ideológico”. (SHERER, 2015, p. 138). Segundo MDS (2012), as ações que compõem o PAIF são: acolhida, trabalho coletivo, ação comunitária, ações particularizadas e os encaminhamentos.

A **Acolhida** é um processo inicial de escuta (qualificada) das necessidades e demandas apresentadas pelas famílias. É também o momento da oferta de informações sobre as ações do serviço, momento da apresentação do CRAS e dos serviços socioassistenciais, bem como a rede socioassistencial. A atividade de acolhida pode ser realizada em grupo, particularizada no CRAS ou no domicílio.

O **trabalho coletivo** (oficinas e outros) é a atividade que consiste em construção de reflexão coletiva sobre vivência familiar ou comunitária, sentimento de identidade e pertença, habilidades de comunicação e interação, participação social, troca de experiência, suscitar nos participantes a sensibilização, mobilização em tornos de seus direitos sociais, que pressupõe um trabalho com (e no) coletivo sobre cidadania e direitos. Enfim, o trabalho coletivo no PAIF precisa mobilizar o compartilhamento de saberes, a participação, a mobilização em torno de projetos de vida a partir da perspectiva de direitos garantidos e/ou da luta por alcançá-los.

A terceira ação do PAIF configura-se como **ações comunitárias**, que significa dizer ações relacionadas ao território onde CRAS é a referência de assistência social e possuem um escopo maior que as oficinas com famílias, por mobilizar um número maior de participantes e

que devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum (MDS, 2012).

As **ações particularizadas** ocorrem após a acolhida e buscam conhecer a dinâmica familiar ou prestar um atendimento mais específico à família. Estas ações não preveem encontros periódicos e não se confundem com o acompanhamento particularizado, podendo ocorrer no próprio CRAS ou no domicílio.

Para os **encaminhamentos**, preconiza-se um sério e consequente trabalho articulado na rede socioassistencial e na rede intersetorial, sob pena de as famílias serem encaminhadas para “lugar nenhum”(quando não acolhe-se o indivíduo e ou família e procede-se com “orientação” do atendimento para outro lugar sem a devida escuta qualificada da demanda e sem conhecimento atualizado e articulado com a rede socioassistencial e rede intersetorial, orienta-se a família/indivíduo que com dificuldade (financeira e de entendimento do seu direito) chega ao local que não atenderá sua demanda, muitas vezes, por não ser o local adequado a demanda apresentada). Vencidas estas premissas, o CRAS com sua equipe de referência efetivará o atendimento e/ou o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Segundo a Nota Técnica nº 27 de 2015, que explicita a metodologia do IDCRAS, está posto que um dos elementos que contribuem para a aquisição da nível ⁴⁶ 5 na dimensão serviços, é a quantidade média de famílias em acompanhamento no mês, dividida pela equipe técnica (assistentes sociais e psicólogos) que não deve ser inferior a 20 nem superior a 100, conforme a Tabela 3 da Nota Técnica n.º 27 DGSUAS/MDS de 2015. Vale destacar que este indicativo está tanto para municípios de grande porte quanto para municípios de pequeno e médio porte. Isso significa que em um CRAS que possui dois assistentes sociais e um psicólogo, por exemplo, pode haver em acompanhamento, de 60 a 300 famílias. Esta mesma nota traz as ações do PAIF, lembrando que o acompanhamento tem ações particularizadas, mas é coletivo através de oficinas e outras ações coletivas que o CRAS/PAIF desenvolve sistemática e continuamente com as famílias na perspectiva de participação, construção coletiva e reflexão.

Na RMPA, a média mensal do CRAS de acompanhamento é de 85 famílias, sendo que o município com menor quantitativo mensal no CRAS apresenta 29 famílias em acompanhamento (RMA, 2018) e o município que apresenta o maior quantitativo media mês, refere 145 famílias em acompanhamento (RMA, 2018). Curiosamente o município de menor quantitativo é a metrópole e o de maior quantitativo é um município de médio porte. É possível

⁴⁶ Os quatro níveis de desenvolvimento anteriormente utilizados (Insuficiente, Regular, Suficiente e Superior) deram lugar a cinco níveis, onde o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado.

inferir que há algumas variáveis⁴⁷ implicadas neste resultado. A informação do município (metrópole ou de médio porte) no RMA está equivocada? O município (metrópole) estava sem recursos humanos no CRAS? Ao consultar o Censo SUAS na tabela comparativa 2016-2017, constata-se que em Porto Alegre houve CRAS que em 2016 informou 58 famílias e o mesmo CRAS em 2017 informou 24, outro em 2016 informou 70, em 2017, 25, outro ainda em 2016, 115, em 2017, zero. Também nesta pesquisa está-se visibilizando a significativa perda de trabalhadores do SUAS sofrida pela metrópole. Segundo o Censo SUAS, em 2017, alguns CRAS contavam com um único trabalhador nível superior e alguns trabalhadores nível médio PAIF em vários CRAS.

Esta situação apresentada no Censo SUAS em 2017 pode estar repercutindo no RMA de 2018. Pode haver também problemas na construção e registro nos números deste instrumento de coleta de dados. Outra variável ainda é a antiga e sempre atual discussão entre o que é atendimento e o que é acompanhamento. Enfim, são muitas as variáveis para se aprofundar nesta análise, inclusive “por que a (proteção social) Básica é praticamente uma novidade na política de assistência social, por que é uma forma de atendimento que não se costumava fazer, que é, um olhar sobre a prevenção” (GF, 2018),⁴⁸ mas não será aprofundada esta questão por não se tratar do objetivo do presente estudo. Contudo, quer-se sinalizar o quanto é importante e decisiva a coleta da informação com a ética e seriedade que lhe é peculiar para que seja possível fazer a análise de realidade que deve estar a serviço do (re)conhecimento do território que, por sua vez, deverá estar a serviço da reflexão sobre a qualidade, volume e ausência de serviços, bem como, das novas propostas de intervenção de implantação e implementação da política pública em resposta às demandas detectadas.

Mas, partindo do pressuposto de que as informações estão corretas e que são fidedignas, quando se encontram estes dados fica mais clara a expressão de uma das entrevistas realizada com equipe da metrópole: “*O ano de 2017 não existiu*”, não existiu como política pública de assistência social, com certeza existiu como ausência, como não acolhida, como não atendimento, como não acesso, como não garantia de direitos para, pelo menos, 682 a 6.600 famílias, utilizando-se a Norma Técnica n.º 27/2015. Esta situação repercute em 2018, data dos dados apresentados neste estudo. As equipes ainda não estão completas, e a imensa maioria dos trabalhadores possui vínculo não permanente. No contexto de demanda e oferta, tendo presente o volume de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, os municípios pesquisados não

⁴⁷ Para Lakatos e Marconi (2001), uma **variável** pode ser considerada como uma classificação ou medida, ou seja, um conceito operacional que apresenta valores, passível de mensuração.

⁴⁸ GF: Grupo Focal.

estão respondendo a demanda, conforme pode-se observar no quadro 9, pois no município de grande porte e a metrópole, segundo RMA 2018, acompanharam um por cento das famílias beneficiárias, enquanto o município de médio porte acompanhou dois por cento. Na RMPA, há um município de pequeno porte que acompanhou trinta e quatro por cento e dois de grande porte com seis e sete por cento. Sendo assim dos 12 municípios desta região somente três ultrapassam 1 ou 2% de Famílias Programa Bolsa Família em Acompanhamento em 2018, público prioritário em especial na Proteção Social Básica. Nesta perspectiva, quantos CRAS deveria haver em cada município para responder a demanda de acompanhamento destas famílias? Ou pode haver uma revisão na diretriz de implantação de CRAS, por não haver recursos financeiros para tanto, mas utilizar a regra do CREAS X equipe para acompanhar X famílias, e assim na impossibilidade de ampliar quantitativo de CRAS, ampliar quantitativo de equipe em um CRAS com condições de realizar trabalho do Serviço de Proteção e acompanhamento integral a Família (PAIF), que absorva a demanda do território.

Quadro 9 – Famílias em acompanhamento nos municípios da RMPA (RMA 2018)

Município	Nº de CRAS	Famílias Beneficiária Bolsa Família	**Mensalmente	A1 Famílias acomp. PAIF	A2 - Novas famílias	B1- Extrema pobreza	B2- Família PBF	D1- Atendimento famílias em grupo
			Famílias CRAS Famílias MUN.					
Alvorada	5	6.599	60 a 300-CRAS	74	256	2	111/*2	0
			300 a 1500 mun					
Cachoeirinha	5	3.073	60 a 300-CRAS	67	333	3	190/*3	8
			300 a 1500-Mun					
Canoas	5	9.983	60 a 300-CRAS	68	143	2	83/*1	45
			300 a 1500-Mun					
Esteio	2	2.828	ultrapassou a média	112	136	3	66/*3	11
Glorinha	1	218	40 a 200 -CRAS	67	*6	3	75/*6	21
Gravataí	4	10.403	60 a 300 – CRAS	94	134	1	85/*2	13
			240 A 1200-					
Guaíba	2ª	2.621	60 a 300- CRAS	128	74	1	35/*2	70
			120 A 600- Mun					
Nova Santa Rita	1	925	40 a 200 -CRAS	90	25	1	14 *1	25
Porto Alegre	2ªª	50.617	60 a 300 – CRAS	29	569	1	320/*1	2
			1.320 a 6.600-					
Sapucaia do sul	5ªªª	3.924	60 a 300-CRAS	54	378	3	252/*6	17
			300 a 1500-Mun					
Sto. Antônio da Patrulha	1	2.045	ultrapassou a média, mas a cidade tem 1 CRAS e uma equipe volante	113	21	o	16 *1	27
Viamão	5	11.911	60 a 300-CRAS	112	503	3	229/*4	16
			300 a 1500-Mun					

**Conforme Nota Técnica n 27 DGSUAS 2015

*Média mês

Fonte: SAGI/MDS/RMA 2018.

Elaboração: autora.

Conforme quadro 10 a proteção Social Básica na RMPA, em 2018, segundo o RMA, acompanhou em média mensal 85 famílias, quando a capacidade instalada deveria alcançar uma média mensal de 1.188. Capacidade instalada significa dizer infraestrutura e recursos humanos, conforme NOB/Rh SUAS, reforçado na Norma Técnica n.º 27/2015, que neste contexto deveria contar com aproximadamente 170 profissionais exclusivos para o PAIF. Este conjunto de profissionais participa de uma gestão de CRAS que planeja as ações do PAIF e dá conta das atividades básicas destes serviços, quais sejam: acolhida, atividades coletivas (oficinas e outras), atividades particularizadas, encaminhamentos com a rede articulada e resolutiva.

No recorte de dados do RMA que ora apresenta-se (ano de 2018), é possível inferir que, ao cruzar o A1 do RMA com o D1, a necessidade de investir no aprimoramento metodológico em trabalhos coletivos na PSB, na RMPA, pois a média é de apenas 24% das famílias em acompanhamento participando em grupos, sendo que Alvorada tem 0%, Porto Alegre 7%,

Cachoeirinha 8%, Esteio 10%, Gravataí e Viamão 14%, Santo Antônio da Patrulha 24%, Nova Santa Rita 28%, Glorinha e Sapucaia 31%, e Guaíba 48%.

Ao observar o campo A2 do RMA, constata-se, em alguns municípios, um quantitativo consideravelmente baixo de novas famílias ingressantes no PAIF em 2018. Como uma possível variável para esta situação, têm-se: 1) não há famílias no município que precisariam estar em acompanhamento no CRAS, variável refutada em todos os municípios. Ao estudar os dados do IBGE, do Cadastro Único e do programa Bolsa Família de cada cidade, vê-se que há famílias em situação de vulnerabilidade social; 2) o quantitativo de recursos humanos é inadequado ao que preconiza a NOB RH e as orientações técnicas do CRAS, variável aceita em grande parte dos municípios; 3) a inexistência de plano de ação do Serviço de Proteção Integral à família, planejando todas as atividades⁴⁹ pertinentes ao PAIF, para além do trabalho individual com as famílias, variável aceita na imensa maioria das cidades; 4) a ausência do diagnóstico socioterritorial, variável aceita em 83% dos municípios.

Quanto aos serviços da PSB, conforme quadro 10, observou-se que o SCFV na RMPA, quando executado no CRAS, tem priorizado o público idoso, como demonstra a quadro 10, dos 1.022 atendimentos mensais deste serviço, 53% é com público da população idosa, 10% 0-6 anos, 28% 7 a 14 anos e 9% é com jovens de 15 a 17 anos.

Quadro 10 – SCFV Execução no CRAS – Região Metropolitana de Porto Alegre

Ano referência	Nº de CRAS	Município	SCFV			
			D2 0-6 anos	D3 7-14 anos	D4 15-17 anos	D5 População idosa
2018	5	Alvorada	0	7	1	9
	*5	Cachoeirinha	2	20	11	14
	5	Canoas	3	7	1	4
	2	Esteio	0	0	0	43
	1	Glorinha	15	1	3	74
	4	Gravataí	8	57	9	25
	**2	Guaíba	63	108	7	0
	1	Nova Santa Rita	0	33	19	21
	***22	Porto Alegre	0	13	39	30
	****5	Sapucaia do sul	7	8	4	104
1	Sto. Antônio da Patrulha	9	38	1	197	
5	Viamão	0	1	0	16	

Fonte: A autora.

⁴⁹ Acolhida, oficinas, atividades particularizadas, ações comunitárias e encaminhamentos.

Ao consultar o boletim da “Extrema Pobreza no Seu Município”⁵⁰ da SAGI, é possível constatar que, como dito acima, aproximadamente 2% da população da região nos municípios pesquisados vive em extrema pobreza, sendo que o de Nova Santa Rita é o que possui o maior índice seguido de Gravataí, Alvorada e Viamão. No entanto, ao se verificar por faixa etária, no aspecto criança/adolescente, Alvorada possui o maior índice desta população dentre os extremamente pobres da cidade, seguida por Viamão, Canoas e Esteio. Destacando-se um dado importante quanto aos jovens de 15 e 17 anos fora da escola: os municípios com dados significativos são Nova Santa Rita com 65%, Cachoeirinha com 56,9%, Sapucaia do Sul com 40,2%, e Viamão com 38,2%.

Diante destes dados, que devem ser considerados também os dados do Cadastro Único,⁵¹ do Bolsa Família e outros que por ventura existam no município, acredita-se que há elementos importantes para propor uma reflexão sobre a necessidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com crianças, adolescentes e jovens, que por excelência é prevenção, e trabalho que repercute no sentimento e condição de pertencimento, de possibilidades de novos projetos de vida, que no mínimo concorra com o projeto oferecido pelas ruas e o tráfico e assim enfrentar, entre outros fatores a alta taxa de mortalidade de adolescentes e jovens adultos oriundas das disputas do mercado da droga.

a alta letalidade de jovens gera fortes implicações, inclusive sobre o desenvolvimento econômico e social. De fato, a falta de oportunidades, que levava 23% dos jovens no país a não estarem estudando nem trabalhando em 2017, aliada à mortalidade precoce da juventude consequência da violência, impõem severas consequências sobre o futuro da nação. (IPEA, 2019, p. 6).

A situação de não estar na escola, de não estar incluso no mundo trabalho, o contexto nos municípios pesquisados e do país, ganha um novo elemento que é a questão da violência a que está exposta a juventude. A situação do tráfico e consumo de drogas está de tal forma tão presente no cotidiano dos territórios que não é mais uma situação velada. Toda a semana a região enterra⁵² jovens mortos pela violência decorrente do comércio de drogas: “pode-se dizer

⁵⁰ A pesquisa foi iniciada no site em abril de 2019. Em junho de 2019, este boletim não estava mais disponível. Alguns dados estão disponíveis em novo informativo: ações MDS valores repassados ao município.

⁵¹ O Cadastro Único aponta o que se pode chamar de “pobreza longitudinal”, ou seja, o contingente daqueles que estão ou estarão na pobreza em um determinado intervalo de tempo. A analogia mais adequada não seria uma fotografia, mas um filme. Assim o cadastro registra não só quem era pobre em um dado momento (foto), mas quem foi pobre em determinado período (filme). Daí haver maior número de extremamente pobres no Cadastro Único do que na PNAD e no Censo. (COSTA, 2014).

⁵² Menino de 13 anos é executado a tiros em beco em Gravataí. (Blog do DG 24/06/2019); O bairro Formosa, em Alvorada, Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), teve registrado na manhã desta terça-feira (9) o sétimo assassinato em menos de dois dias. Depois de uma chacina e das mortes de um jovem e de uma

que nunca, como no tempo presente, jovens foram exterminados, todos os dias, por causas violentas, conformando, o que alguns autores consagram chamar de juvenicídio”. (GERHENSON, 2017, p. 12). Está posto o desafio para as políticas públicas efetivar intervenções de garantia de direitos, sem falso moralismo, tampouco ingenuidade, mas atentar para o específico de prevenção, de redução de danos e de coibição de uma perspectiva integrada, com visão de totalidade, com planejamento e ações intersetoriais e interdisciplinar. É necessária uma perspectiva de algum nível de efetividade neste universo de comércio tão poderoso e de mãos tão “invisíveis”, mas, ao mesmo tempo, tão visíveis no cotidiano da dinâmica do sistema capitalista, pois acontecem com a orientação pelo crescimento em valores reais sem importância às consequências sociais, geopolíticas ou ecológicas. (HARVEY, 1992). A convocação é para repensar as políticas públicas e a urgente necessidade de inclusão das juventudes, uma vez que é preciso superar a fragmentação das políticas públicas com propostas intersetoriais.

A vulnerabilidade social possui uma íntima ligação com as situações de risco. A população em situação de vulnerabilidade social está numa situação que a predispõe a situações de risco social. Sposati (2009) diz que, crianças, adolescentes e jovens em situação de extrema pobreza estão à mercê com maior probabilidade de estar sujeito a riscos sociais, assim como de sofrer maior dano destes riscos quando a estes expostos. Faz-se importante e necessário diagnóstico, proposta intersetorial e a implantação e implementação de serviços tais como SCFV, cuja proposta possui potencial operacional metodológico para trabalhar a questão do vínculo, pertencimento, autonomia e cidadania, convivência familiar e comunitária elementos que fazem a diferença no enfrentamento deste contexto de exclusão, de extrema pobreza e de cooptação pelo mercado da droga. Há que reconhecer o amadorismo na política de assistência social sob aspecto de realização do SCFV de criança, adolescente e jovens no CRAS.

Quais seriam as dificuldades para a não realização deste serviço no CRAS?

- a) Ausência de espaço físico no Equipamento: dificuldade real. aceita, em parte,⁵³ em grande quantidade dos CRAS.
- b) Ausência de recursos financeiros para executar o serviço: aceita com ressalva, pois no relatório de informações da SAGI a região possui 5.300 vagas financiadas pelo MDS. No entanto, em execução segundo RI tem somente 3.339.⁵⁴

adolescente, um homem foi morto a tiros na manhã desta terça-feira (9) nas imediações do cemitério da cidade. (G1.globo. RBSTV, 09.07.2019), assim tem todos os dias de todas as cidades da RMPA.

⁵³ Em parte, pois é possível fazer parceria com instituições e utilizar espaços ociosos da comunidade.

⁵⁴ Vale destacar que há dois municípios que executam mais vagas do que recebem da instância federal. A metrópole executa mais de 10 mil atendimentos em parceria com entidades da rede socioassistencial. Ao todo existem 5.993 vagas executadas não financiadas.

c) Necessidade (re)aprender metodologia de trabalho com adolescentes e jovens: variável aceita. Trabalhar SCFV está para além de desenvolver oficinas esporádicas sem vínculo com a vida, com o território e com as habilidades e potencial da juventude.

O desafio é metodológico, operacional, de gestão, mas envolve também uma importante decisão e atitude política da gestão com envolvimento das equipes das cidades em construir um plano de ação intersetorial para trabalhar com a juventude na sua integralidade, ir para além das oficinas.

Diante deste exercício de caracterização nos municípios pesquisados, a partir dos serviços, benefícios e programas da PSB, é possível destacar que a função VSA na proteção social necessariamente precisa deter conhecimento aprofundado da política de assistência social no campo da gestão e da execução dos serviços socioassistenciais: habilidade para leitura e interpretação do contexto global e local (União, estados, municípios, bairros, vilas...); competência para construir, produzir, analisar, sistematizar e disseminar informações (sobre condições de vulnerabilidade e risco nos territórios, entre outros elementos).

[...] é preciso reconhecer que a informação fundamentada e direcionada por um projeto político emancipatório é instrumento essencial para o controle social e para a democracia, processos muito caros a todos nós que almejamos a construção de novos patamares de sociabilidade. (PRATES, 2018, p. 7).

Sendo assim, a garantia de oferta e execução dos direitos socioassistenciais na forma de serviços, benefícios e programas, em cada território conforme demanda/necessidade, deve se efetivar na perspectiva das seguranças socioassistenciais, que estas seguranças se configurem no indicador mestre de medida, da execução da Política de Assistência Social, como proteção social no campo da Seguridade Social. Neste sentido há alguns aspectos a serem considerados, entre eles, concepção e operacionalização da política de assistência social, processos de trabalho, instrumentais e metodologia, bem como, a presença da Vigilância socioassistencial nesta política

Nesta perspectiva, na RMPA, há movimento de implantação e implementação da VSA. Importa saber como vem ocorrendo esta implantação/implementação? Que processos de trabalho estão sendo utilizados e/ou desenvolvidos? Quais são as mediações para a execução da VSA nos municípios?

5 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PROCESSO DE TRABALHO E AS MEDIAÇÕES NECESSÁRIAS

Este capítulo aborda os processos de trabalho na concepção de Marx como momento em que o homem transforma a natureza e a si mesmo num processo dialético de exploração/alienação e de criação/emancipação. (ANTUNES, 1999; 2005). Para trabalhar o processo de trabalho em VSA, consideram-se as macroatividades da VSA constituindo um quadro com atividades adequadas ao fim (execução da VSA), e identificam-se o objeto, os instrumentos e meios, bem como os agentes e a finalidade do trabalho da VSA, valendo-se da pesquisa empírica junto aos municípios da RMPA

5.1 Processos de Trabalho na Implantação/Implementação da VSA

Considerando o trabalho como base fundamental da constituição do ser social, situando-o no lugar de domínio da natureza, o trabalho é a mediação na relação homem e natureza, pois “o processo de trabalho, como o apresentamos em seus elementos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas [...]”. (MARX, 1985, p. 153).

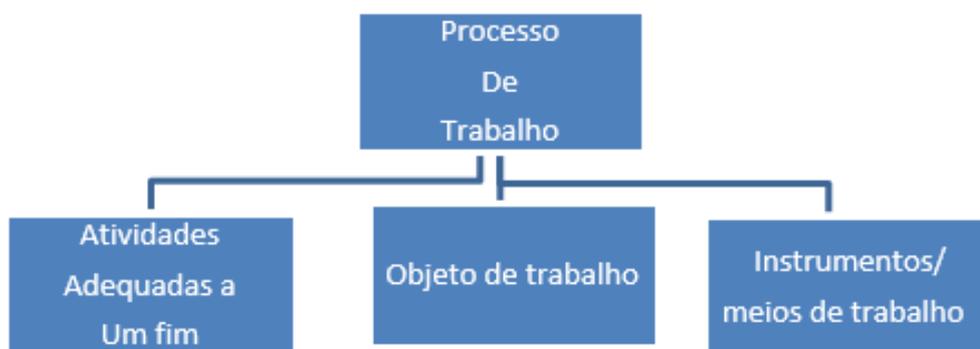
Cabe ressaltar que neste processo de transformação da natureza em meios de subsistência ou de produção, o ser humano também se transforma, desenvolve habilidades, adquire conhecimentos, constituindo a essência humana, a realização do ser humano. O trabalho é condição de humanidade, sem trabalho não existe o ser humano, o ser social. Para Marx (2013), a diferença do trabalho ou atividade natural desenvolvida por outros seres é a condição que o ser humano tem de idealizar o resultado final do trabalho antes de sua objetivação. Marx ao comparar a ação de uma aranha e o tecelão, considera que a aranha executa operações semelhantes às do trabalhador-tecelão. No entanto, o que distingue o tecelão da aranha é que o resultado que já existia na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente. (MARX, 2013).

As transformações nos processos de trabalho geram potencialidades, refinamento de habilidades que só o ser humano desenvolve, sendo o trabalho-principal fator da humanização do homem, do aprimoramento de suas faculdades. Marx (2010) argumenta que na sociedade burguesa o trabalho é utilizado essencialmente para produzir bens, mercadorias, base para a obtenção de lucro a partir da exploração da classe trabalhadora. É com a extração do trabalho

excedente que está posto o pilar central de acumulação da riqueza e da separação do homem da verdadeira essência do trabalho: base de libertação das imposições da natureza sobre sua existência. A alienação escamoteada no processo de compra e venda da força de trabalho torna o homem uma mercadoria e o torna “tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão”. (MARX, 2010, p. 80).

No processo de trabalho, o ser humano transforma a natureza, operando a transformação do objeto com o auxílio de instrumentos/meios de trabalho em um produto, sendo esta transformação subordinada a um determinado fim, destacando-se que, no processo de trabalho, o ser social transforma o objeto e a si mesmo num processo dialético de exploração/alienação e de criação/emancipação (ANTUNES, 1999; 2005), neste sentido a figura 14 ilustra os três elementos do processo de trabalho.

Figura 14 – Processo de trabalho

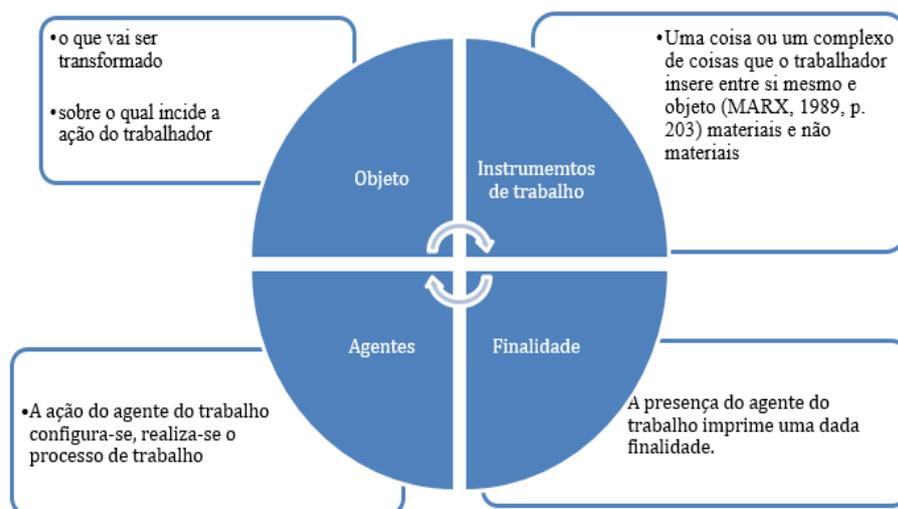


Fonte: A autora.

Conforme Peduzzi (1998), o objeto de trabalho não é um objeto natural, não existe sozinho. Ele é fruto de um olhar que contém um projeto de transformação com uma finalidade, o agente do trabalho, assim evidencia ativamente o produto no objeto. Compreendendo ainda que os instrumentos de trabalhos são de ordem material e não material, o instrumento de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador faz uso a serviço da transformação do objeto em produto, dando-lhe direção da sua atividade sobre o objeto. (MARX, 1994).

Analisando processos de trabalho na área da saúde, Gonçalves (1979; 1992; 1994) refere que os instrumentos materiais se configuram nos equipamentos, material de consumo, medicamentos, instalações, ferramenta e outros, enquanto instrumentos não materiais visibilizam-se nos saberes dos sujeitos dos processos de trabalho (agentes do processo de trabalho). A figura 15, a seguir ilustra o processo de trabalho segundo Gonçalves.

Figura 15 – Elementos do processo de trabalho



Fonte: A autora.

Os quatro elementos do processo de trabalho referem que haja clareza do objeto que será transformado pela ação do trabalhador(agentes) e que este defina ou institua os instrumentos necessários e mais adequados para a referida ação, constituindo finalidade, configurando assim Processo de trabalho, pois é a ação do agente (trabalhador) que define a realização do processo de trabalho. Neste contexto foi possível constatar que no contexto da RMPA, os entrevistados sinalizaram com maior ênfase a necessidade de ter uma **equipe** (agentes) de referência para o serviço da VSA. Uma equipe de servidores concursados, que tenha experiência em pesquisa, ao mesmo tempo em que referiram a importância da equipe estar disponível para aprender, para coletivizar demandas. Também enfatizam que a VSA está implantada e se mantém apesar dos seus inúmeros limites, na maioria das vezes por iniciativa e persistência/**resistência** dos trabalhadores como referem os entrevistados: “*Pensamos entre nós assumirmos a vigilância socioassistencial*” (G1, 2017, L 117-118), “*A mesma equipe com mais um serviço, significou abrir mão em função de ganhar algo*” (G1, 2017, L 138), “*Os trabalhadores são engajados*” (E, 2017, L 299).

Apesar deste cenário, os municípios, ou melhor, os trabalhadores do SUAS, demonstram uma certa resistência/resiliência ancorada em processos de educação permanente podendo configurar-se em um forte aliado na estratégia defesa do SUAS. No processo de implantação e implementação da VSA, foi destacada a importância de um instrumento de trabalho, qual seja, a **educação permanente** que aprofunde e construa conhecimento sobre VSA. Nos relatos dos entrevistados, invariavelmente a implantação da VSA exigiu reflexão sobre os processos de trabalhos, conceitos, metodologia e fluxo utilizados/desenvolvidos nos serviços, sem, no entanto, trazer presente as seguranças sociais como parâmetro. Assim, a equipe se organizou e

realizou capacitação interna e buscou capacitação externa, como evidencia-se nos trechos de entrevistas a seguir:

Para tanto iniciou-se com capacitação (G1, 2017, L 123). Equipe precisa do exercício de fazer troca, do trabalho em conjunto (E, 2017L 43-44...) com uma caminhada contínua e com participação (E 6L 52-53), na perspectiva de saber, conhecer o trabalho do outro” (E, 2017, L 44-45).

Na amostra dos sujeitos pesquisados, 44% referem que na implantação e/ou implementação da VSA fez-se necessário um processo de **educação permanente**, estudando e deliberando sobre o que e como fazer na VSA, em especial na construção do RMA,⁵⁵ que em todos os municípios pesquisados ampliaram este instrumento de origem MDS, protagonizaram um processo de qualificação do instrumento com informações que os municípios definiram como pertinentes acrescentar ou até mesmo implantar instrumento novo, no caso do serviço de alta complexidade: acolhimento institucional, que ainda não existe em âmbito federal.

Observa-se que as equipes se utilizam da educação permanente para se fortalecer, mesmo não usando o termo educação permanente, mas fazem o movimento desta, ainda não a conhecem na sua potência, pois este processo de formação continuada ainda é novo na política de assistência social, sendo mais comum na política de saúde. Vale resgatar que um dos objetivos da educação permanente é “criar meios e mecanismos de ensino e aprendizagem que permitam o aprendizado contínuo e permanente dos trabalhadores do SUAS nos diferentes contextos e por **meio da experiência no trabalho**”. (BRASIL, 2013, p. 28). Na experiência de implantação da VSA na região, as equipes se deparam com algo novo, sem ter acesso a experiências em exercício no SUAS, desafiam-se a aprender fazendo e trocando experiência com quem também está neste percurso. Ainda na educação permanente, a própria devolutiva (sistematização e análise dos dados coletado no RMA, socializados e refletidos com as equipes que coletaram) sistemática e periodicamente, esclarecendo o valor da informação e qual o sentido dela no cotidiano do trabalho vislumbrando um melhor entendimento do porquê daquela informação naquele documento ou em outros relatórios.

Os serviços devem ser consumidores das informações processadas ou produzidas pela área de Vigilância socioassistencial, e esta deve, para cumprir seus objetivos, fornecer aos serviços informações estruturadas que contribuam para que estes avaliem sua própria atuação, ampliem seu conhecimento sobre

⁵⁵ Conforme Resolução 04 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de 2011, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados.

as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes. (BRASIL, s/d, p. 25)

Nesta perspectiva, outro importante instrumento seria a devolutiva da VSA ocupa o lugar mediador que explicita, junto à equipe e ao equipamento social, o contexto do território, a população e das equipes a partir dos dados oferecidos à vigilância, podendo assim conferir finalidade, contribuindo para que os dados e as informações façam sentido no cotidiano dos trabalhadores e gestores a partir da contextualização, a VSA deve contribuir subsidiando a implementação da política no território, instrumentalizando as equipes e o equipamento social do (e no) território desvelando em que medida as seguranças sociais estão sendo efetivamente garantidas, acessadas pela população e territórios, identificando quando não há as garantias de proteção social e, assim, configurando-se nesta mediação do olhar/(re)conhecer a realidade com indicativos para qualificar a intervenção da gestão, dos equipamentos socioassistenciais e dos trabalhadores do SUAS no território.

No entanto, a VSA, como função da política de assistência social, tem que ter a força institucional, deve compor a gestão de fato e de direito, para além de ser uma sobrevivente por conta “somente do esforço dos servidores” que acreditam nesta função da política, pois estes trabalhadores precisarão algo mais além dos processos de educação permanente para continuar construindo a VSA nos municípios. Dos entrevistados, 67% referiram a importância de contar com uma equipe, abrangendo desde a constatação de ausência de recursos humanos: ter uma equipe do quadro que garanta a continuidade do trabalho da VSA. Referem também muitas situações de equipe incompleta, relatando que a vigilância, nos municípios, em algum momento contou como a equipe próxima do que deveria ter e hoje as equipes estão compostas por duas pessoas na grande maioria das cidades, destacando que uma das cidades entrevistadas em 2017 mudou 100% da equipe resultando em 2018 não ter mais ninguém que estava na vigilância dois anos atrás, quando da entrevista. Referem também que é importante ter na equipe, além de assistente social, sociólogo estatístico e a importância de ser trabalhador do quadro por uma questão ética de continuidade do trabalho.

Segundo orientação técnica da VSA (BRASIL, 2013b), a equipe de VSA deve ser composta por profissionais da sociologia, estatística, serviço social e psicologia, além de outros profissionais elencados na Resolução n.º 17/2011 da CNAS. A orientação refere ainda que “o ideal é que exista uma equipe específica”. (BRASIL, 2013b, p. 42). Este documento define que o tamanho da equipe deve ser de acordo como tamanho (porte) do município, sendo que os

municípios de pequeno porte podem ser 01 profissional a equipe de referência VSA do município.

As equipes de referência devem possuir conhecimentos específicos e habilidades para produção e análise de dados qualitativos e quantitativos, realizar tarefas de manipulação e produção de banco de dados em softwares específicos, como Excel, Access, SPSS, Sas, Stata, entre outros, produzir e interpretar de tabelas e gráficos, calcular indicadores relativos à vulnerabilidade social e pobreza, elaborar documentos técnicos com análises baseadas em dados, com os diagnósticos socioterritoriais, produzir e analisar dados georreferenciados, quando necessário e propor e realizar diagnósticos participativos (BRASIL, 2013).

A partir das entrevistas foi possível observar que nenhum município compôs a equipe de referência da VSA inspirada na orientação técnica da VSA. Em geral, a equipe se auto compôs com quem existia, e estes foram conseguindo parceiros, não necessariamente nas profissões constantes na Resolução n.º 17/2011 – Trabalhadores do SUAS, sendo que atualmente, possuem menos ainda, do que tinham na época da pesquisa de campo. Nenhum município pesquisado dispõe de mais de três profissionais na VSA, sendo que tem município de médio porte e de grande porte com um profissional na VSA, ou melhor, no local de sistematização das informações da VSA, pois todas as equipes dos serviços se constituem como VSA pelo papel que exercem junto à população e ao território, além de todo o conhecimento da realidade que é possível a estes profissionais no cotidiano da assistência social. Neste momento, esta realidade é compartilhada também pela VSA na esfera federal. A autora entrevistou um profissional desta esfera, que informou que no período de implantação da VSA no governo federal foi se constituindo a equipe de referência que chegou a ter 23 trabalhadores e que, a partir de 2016, esta realidade foi se alterando, os recursos humanos foram diminuídos drasticamente a ponto de não ser possível entre outras questões garantir os encontros nacionais de articulação e de formação de VSA, a revisão necessária no questionário Censo SUAS. No período da entrevista (2017), a VSA na esfera federal contava com 03 trabalhadores, segundo o entrevistado, para assessorar mais de cinco mil municípios.

Neste contexto, 78% dos entrevistados referem a situação da precarização: desde não ter os recursos humanos à precarização do financiamento para vigilância, à precarização na gestão na política de assistência social por não ser mais critério ter conhecimento e/ou experiência no tema para fazer a gestão; a precarização de não ter um sistema informatizado para uso do monitoramento na coleta de dados junto às equipes e sistematizá-los.

Nesta perspectiva, compreendendo como mediação para a execução da função da VSA as suas macroatividades, a seguir realiza-se uma análise procurando mostrar os possíveis instrumentos e agentes do trabalho envolvidos nos processos de trabalho de ter e ser a VSA nos municípios pesquisados.

5.1.1 Macroatividades da VSA: instrumentos e os agentes do trabalho

As macroatividades **organização, estruturação, padronização de informações e gerenciamento, consulta de sistemas informatizados** possuem processos de trabalho que pressupõem três instrumentos:

- a) O conhecimento e a habilidade que se complementam na competência. Conhecimento da concepção teórica e metodológica da política de assistência social (serviços, projetos, programas e benefícios) e a relação desta com o(s) território (s).
- b) O conhecimento sobre gestão da informação, possuindo pleno domínio de onde realizar a busca, identificação, classificação e o processamento da informação, bem como o armazenamento e a sua disseminação. Estes últimos envolvem habilidades com computadores e sistemas informatizados.
- c) A habilidade organizacional e estrutural das informações e competência para relacioná-las, sintetizando-as, padronizando a coleta e a oferta destas informações, produzindo estudos e pesquisas.

Vale lembrar que as informações dizem respeito basicamente às situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre os territórios, famílias e indivíduos, bem como sobre os padrões de oferta de serviços e benefícios assistenciais, considerando questões afetas ao padrão de financiamento, tipo, volume, localização e qualidade das ofertas, além das condições de acesso. (MDS, 2013). Vale destacar que os **instrumentos ou meios de trabalho** destas duas macroatividades da VSA configuram-se como o conhecimento, estudos, pesquisas, habilidades (no campo dos instrumentos imateriais), formulários, sistemas informatizados e computadores (no campo dos instrumentos materiais). Destaca-se que nos municípios pesquisados estas macroatividades não se fazem presente nem ao menos com os dados do CECAD (Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico), ferramenta que está à disposição de todos os municípios que realizam o Cadastro único. A metrópole faz “ensaios de aproximação com esta ferramenta, mas não a utiliza em toda sua potência” P1, 2018, L. Ainda hoje, na imensa maioria das cidades esta ferramenta é uma ilustre desconhecida. O Cadastro Único ocupa um lugar eminentemente administrativo e outras ferramentas informatizadas,

como a própria consulta aos resultados do CENSO SUAS nem compõem o possível “arcabouço” de dados a serem estudados e utilizados para melhoria da prestação de serviço e (re)conhecimento da realidade e perfil da população e território.

Como **agentes do trabalho**, compreendem-se as equipes (trabalhadores nível médio e nível superior – trabalhadores SUAS) que planejam e executam os serviços socioassistenciais nos equipamentos, seja de execução direta, seja de execução em instituições da rede socioassistencial complementar, bem como a equipe responsável por organizar a VSA na gestão da política de assistência social. Como já referido anteriormente, neste quesito, todas as cidades estão sofrendo pela ausência e capacitação no quadro de funcionários, de trabalhadores na política de assistência social, sendo que na função Vigilância socioassistencial a situação é mais grave, por tratar-se de uma função relativamente nova e não gozar de entendimento e investimento por parte da gestão.

Macroatividade **elaboração de diagnóstico e estudos** possui basicamente o mesmo arcabouço de exigência de conhecimento precisando ampliar conhecimentos sobre fontes de pesquisa, aprimorar habilidades em compreender fenômenos, analisar diversas situações em diferentes níveis de complexidades, competências para sistematizar, argumentar, propor os instrumentos ou meios de trabalho. Destacam-se a articulação, a mediação e o trabalho coletivo, trabalho com a comunidade. Há movimentos de entendimento e de execução desta macroatividade nos municípios pesquisados, a percepção dos trabalhadores é que “diagnóstico socioterritorial é uma potência” (P1, 2018, L. 59-60), pois possibilita “busca ativa (G1, 2017, L. 203), um olhar mais detalhado (E6, 2017, l. 175-176), bem como “algumas buscas em bairros específicos, levantamento das regiões, identificação das situações da região, como o trabalho infantil, as pessoas no Cadastro Único, famílias em extrema pobreza” (G1, 2017, L. 200-209). Em geral os exercícios de diagnóstico socioterritorial que foram relatados pelas cidades, aconteceram de forma pontual respondendo há alguma demanda local e eventual, de forma fragmentada, por vezes, sem a participação do usuário, tão pouco do controle social.

Os agentes do trabalho são trabalhadores do SUAS, em diversos níveis de atuação, na execução e na gestão, população, famílias e indivíduos que participam dos serviços socioassistenciais e instâncias de controle social, tais como os conselhos de direitos e os conselhos municipais de assistência social.

Na macroatividade **monitoramento e avaliação** o Processo de trabalho pressupõe conhecimento em construção, leitura e análise de indicadores, habilidade, entre outras questões, de constituição de índices, de avaliação a partir de indicadores tendo como base a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais e competência para sinalizar o que e como superar os

desafios constatados. **Agentes do trabalho-trabalhadores** da gestão e da execução, usuários e controle social. Esta é uma macroatividade que goza de uma “quase” completa ignorância por parte dos trabalhadores e da gestão da política, muitas vezes, nem o Registro Mensal de atendimento tem estado a serviço desta macroatividade, por desconhecimento e falta de capacitação para execução desta atividade. Vale destacar que os sujeitos pesquisados referem que “é utilizar os dados e entender que a informação tem uma utilidade, um valor pra Vigilância, é manter os RMAs preenchido o máximo possível, também no monitoramento dos dados, é estar vigilante” (G12017, L. 400).

Na metrópole foi instituída uma coordenação de monitoramento e Avaliação que não está compondo o setor da Vigilância, no intuito de se fazer mais próximo dos territórios, no entanto relatam fragilidades, tais como “se a gente pudesse estar mais junto, de poder conhecer mais o território, de analisar dados” (P3, 2018, L. 608-609). Os sujeitos pesquisados de todas as cidades envolvidas, referem que falta devolutiva de dados, dificulta a análise e monitoramento dos territórios e o conhecimento das realidades vividas “a gente ainda não conseguiu sistematizar os dados” (G5, 2017, L.176). Em nenhuma das cidades pesquisada houve indícios ou materialização de uso desta atividade de forma continuada a partir das ferramentas existentes, tais como Registro Mensal de Atendimento, Censo SUAS, CECAD entre outros. Ao não haver a utilização destas ferramentas e das informações produzidas por e na própria cidade, pelo conjunto dos trabalhadores e gestão, revela-se um cenário de alienação na medida em que desconhece-se a própria produção de dados a realidade coletadas por estes agentes, que trabalham, coletam informação mas não avançam na leitura de realidade, a partir dos dados coletados, quiçá as utilizam nos necessários processos de avaliação da e na Política de assistência social no município.

Nesta perspectiva, observa-se certa dificuldade de objetivação do trabalhador, uma vez que “na objetivação genérica em-si, o homem passa por um processo de apropriação de tudo aquilo que faz parte do cotidiano [...] é a apropriação dos instrumentos e produtos, costumes e linguagens” (GUIMARÃES, 2000, p. 29), gerando, uma percepção da informação como um trabalho a mais desconectado do todo, sendo um fardo ter que coletar dados, atividade entendida no campo administrativo somente. Ainda nesta macroatividade os sujeitos pesquisados referem a falta de um “sistema informatizado [...] para trabalhar os dados de uma forma mais dinâmica (P3, 2018 L. 106-109)

Na macroatividade **planejamento e organização de ações de busca ativa** o processo de trabalho compreende os instrumentos conhecimento, habilidades e competências, tais como as outras macroatividades. No instrumento conhecimento, destacam-se o conhecimento dos

serviços socioassistenciais e do território, a habilidade em estudar oferta e demanda, o conhecimento em mapear territórios (vazios) e de articulação, bem como de planejamento operacional com avaliação sistemática. Nos municípios pesquisados há exercícios desta atividade de forma pontual e descontinuada, sendo que a busca ativa, em geral, limita-se as “listas” de condicionalidades do Programa Bolsa Família. Há municípios, segundo sujeitos pesquisados que consideram “a importância de ter esse reconhecimento político (da Vigilância) que é uma grande questão [...] A Vigilância funcionando ao lado da assessoria de planejamento, tendo um lugar institucional. (P1, 2018, L 258-265).

A macroatividade **notificação de violências e violação de direitos** denota o processo de trabalho que exige conhecimento de legislação da proteção social e garantia de direitos, habilidade para mapeamento nos territórios, habilidade de analisar e sistematizar dados competência para criar espaços de devolutivas de dados com indicativos de ações necessárias nos territórios. Esta atividade nunca esteve no horizonte de nenhuma das cidades pesquisadas, desconhecem do que se trata, algumas cidades nem sabem que a política de saúde no seu município, já faz uso de um instrumento de notificação de violência,

Diante do exposto, destaca-se que um dos desafios da Vigilância socioassistencial nas cidades pesquisadas, para além de coletar dados de forma fidedigna, sistemática e continuada é orientar-se por uma perspectiva autônoma aprendendo a transformar dados em informações estratégicas de forma técnica que materialize a informação social e politicamente útil e utilizável junto aos sujeitos sociais e coletivos no planejamento, na execução, na avaliação e no controle social da política pública, compreendendo a informação desde o campo da sua produção, tratamento e disseminação na perspectiva de reconhecer os sistemas de informações existentes (Registro mensal de atendimento – RMA, Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Confirmação de participação (SISC), CadÚnico, entre outros) para além de um fardo eminentemente administrativo, considerando-os como conjunto de potencialidades tecnológicas com intencionalidade técnico-política a serviço da cidadania, da qualidade no acesso ao direito, na identificação das manifestações da questão social nos territórios a fim de subsidiar a intervenção no enfrentamento destas manifestações.

Neste contexto, sistematizou-se uma matriz do processo de trabalho na VSA a partir das categorias de análises já apresentadas e que são demonstradas no quadro 11, abaixo.

Quadro 11 – Processo de trabalho VSA

PROCESSO DE TRABALHO VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL						
A VSA consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores, profissionais da assistência social, controle social e sociedade em geral possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população, identificando proteção e desproteção social nos territórios, produzindo e organizando dados, indicadores, informações e análises que visibilizem em que medida a proteção social está viabilizando as seguranças sociais na perspectiva da efetivação do direito a assistência social						
Atividades adequadas a um fim	Macroatividades da VSA					
	Organização estruturação padronização de informações e gerenciamento e consulta de sistemas informatizados	Elaboração de diagnósticos e estudos	Monitoramento e avaliação	Planejamento e organização de ações de busca ativa	Notificações de violências e violações de direitos	
Objeto de trabalho	Realidade, contexto socioeconômico territorial, política de assistência social/SUAS/oferta e demanda dos serviços socioassistenciais					
Instrumentos ou meios de trabalho	<p>Conhecimento: Contexto socioeconômico e político, da política pública de assistência social (legislação, orientações técnicas, serviços socioassistenciais na sua proposta e metodologia); território na sua potencialidade e fragilidades, vulnerabilidades e riscos. Fontes de dados e pesquisa sobre dados da realidade, sobre dados da política de assistência social, Produção e análise de dados qualitativos e quantitativos.</p> <p>Habilidade para pesquisa e estudos, para propor, habilidade de diálogo com rede socioassistencial, com controle social; compreensão e valorização dos demais saberes, sejam intersetoriais, científicos, sejam da organização e mobilização popular e comunitária; habilidade para acreditar e fomentar a rede apoio intersetorial e socioassistencial; habilidade em sistemas informatizados.</p> <p>Capacidade de devolutivas sistemáticas junto às equipes sobre dados coletados; capacidade de análise; realizar tarefas de manipulação e produção de banco de dados em softwares específicos; interpretar tabelas e gráficos, produzir e calcular indicadores relativos à vulnerabilidade social e à pobreza; elaborar documentos técnicos com análises baseadas em dados, como os diagnósticos socioterritoriais, produzir e analisar dados georreferenciados, quando necessário; propor e realizar diagnósticos participativos.</p> <p>Competência para o trabalho coletivo, para leitura e construção de indicadores de avaliação; competência para cruzar dados da pesquisa.</p> <p>Disponibilidade e convicção para mudança.</p> <p>Formulários de coletas de dados; sistemas informatizados; computadores; instrumentos de coleta de dados.</p> <p>Práxis.</p>					
Agentes Trabalho do	Trabalhadores da gestão da política de Assistência Social	Trabalhadores da execução dos serviços socioassistenciais e da gestão da política de assistência social, bem como, usuários e controle social	Trabalhadores da gestão, da execução usuários e Contr. Social	Trabalhadores a gestão e da execução da assistência Social	Trabalhadores da gestão e da execução dos serviços socioassistenciais	Gestão e Trabalhadores SUAS, do SUS conselheiro tutelar, conselheiro de Assistência social e conselheiro de direitos.
Finalidade do trabalho	Estudo da realidade a partir de coleta de dados, pesquisa e análise na perspectiva de obter-se contextualização, diagnósticos, leitura de realidade que subsidie a gestão (o planejamento a intervenção), o controle social (busca do equilíbrio entre oferta e demanda) e sociedade/ população em geral ⁵⁶ visibilizando a política de assistência social na condição de proteção social e garantidora das seguranças sociais sob o prisma do acesso e garantia de direitos, identificando demandas, qualificando respostas, disseminando informações socioassistenciais na sociedade sobre proteção e desproteção social.					

Fonte: A autora.

⁵⁶ Quem faz uso (conhecido como usuário) e os que não fazem uso da política de assistência social.

O conjunto de instrumentos configura-se como mediação a ser utilizada pelos agentes do trabalho e estão a serviço de materializar a função de vigilância socioassistencial desenvolvendo a gestão da informação, investindo em processos investigativos de estudos e pesquisas que se fazem necessárias nos territórios. Vale salientar que se constitui, assim, na condição de subsídio do processo de planejamento e execução da política pública de assistência social. Esta reflexão sobre os instrumentos para efetivar as macroatividades da VSA é uma sugestão para ampliar o espectro das possibilidades/responsabilidades da VSA, porém não está no campo de receituário, ou procedimentos burocráticos. Pelo contrário, ao utilizar a concepção de instrumentos de trabalho (MARX, 1989; GONÇALVES, 1994), tem movimento, tem vida nesta concepção que vai para além de instrumentos materiais, envolvendo conhecimentos, habilidades e competências que necessariamente devem articular dois importantes eixos da VSA mapeando, desocultando as situações de vulnerabilidades e riscos sociais: demandas e necessidades bem como conhecendo e avaliando os padrões dos programas, projetos e serviços da rede socioassistencial.

A articulação eixos a) reconhecimento territorial das situações de vulnerabilidades sociais e risco, b) e a demanda e ofertas – padrões dos serviços socioassistenciais (na direção das seguranças sociais, executados nas regiões) está na perspectiva de um planejamento com percepção de totalidade que busca capacidade de se antecipar ou minorar, quando não for possível evitar os efeitos da desigualdade social na forma da vulnerabilidade social e/ou risco social, além de utilizar a informação estratégica trabalhada para dar visibilidade à sociedade, em especial ao controle social, quanto as situações, territórios e condições de proteção e desproteção social. Vale destacar que em qualquer processo de trabalho que seja a opção do município é importante envolver o controle social, pois, no atual momento histórico, é importante para o conselho municipal de assistência social e para a VSA, pela mesma necessidade: sobrevida neste contexto de violação/desmonte institucional de direitos.

Para viabilizar a VSA, além das macroatividades como mediações de execução desta função da assistência social, é importante considerar a necessidade de profissionais que desenvolvam a PNAS nas suas três funções: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial.

Considerando a veemência do SUAS em profissionalizar a política de assistência social comprovada na Norma Operacional de Recursos Humanos, nas orientações técnicas dos serviços socioassistenciais que evidenciam uma equipe de referência necessária, bem como resoluções que explicitam as categorias profissionais que compõem o SUAS, destaca-se a

Resolução n.º 17/2011 que “reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e as funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”, identificando ainda categorias que devem estar presentes na execução dos serviços socioassistenciais, sendo que umas são de caráter obrigatórios e outras estão na condição de “preferencialmente”, conforme artigo 1.º, parágrafo único:

Compõem *obrigatoriamente* as equipes de referência: I – da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II – Da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado. III – da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo. (BRASIL, 2011).

A resolução refere que a estes profissionais podem ser acrescentados conforme o artigo 2.º na condição de *preferencialmente*, quais sejam: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e musicoterapeuta. Enquanto categorias que podem compor a gestão do SUAS, conforme artigo 3.º, identificam-se as seguintes: assistente social, psicólogo, administrador, advogado, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional. Considerando que o SUAS não é composto somente de trabalhadores de nível superior, a Resolução n.º 9/2014 identifica categorias profissionais de nível médio e nível fundamental. Os trabalhadores de nível médio que devem compor a equipe de apoio no provimento de serviços socioassistenciais, conforme artigo 4.º, são: a) cuidador social, orientador ou educador social, e no artigo 6.º os profissionais de nível médio que devem compor as equipes com funções essenciais de gestão no SUAS são: a) função administrativa, b) gestão financeira e orçamentária e c) gestão da informação, monitoramento e avaliação, bem como funções na execução do Cadastro Único nos municípios, tais como entrevistador, cadastrador, organização de arquivos e banco de dados, entre outros.

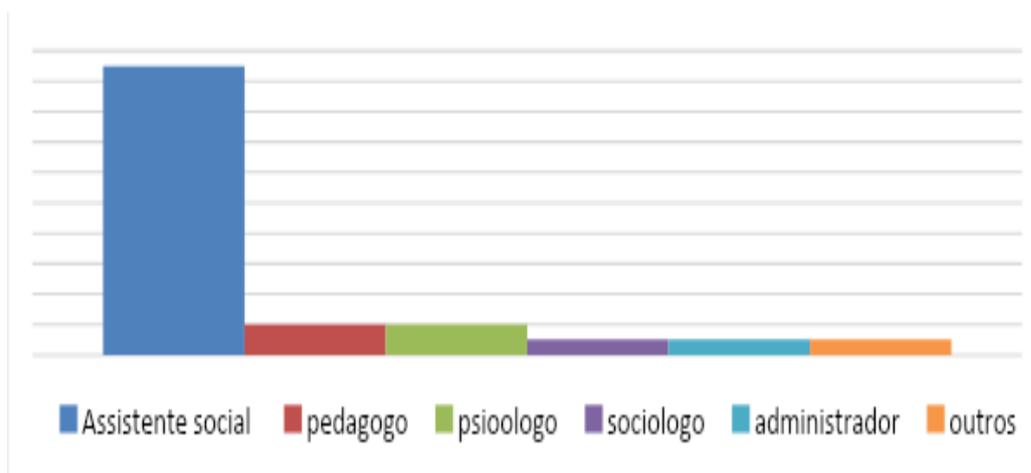
Considerando a normatização do RH na assistência social, entende-se um esforço de significativa importância para consolidação do SUAS, que deve ser entendido como o início de um processo que passa por aprimoramentos a partir da práxis. Neste sentido, é preciso que se compreenda estas normativas como referência, mas, que com certeza, quando a necessidade local exigir mais trabalhadores, deve-se complementar a NOB/RH, como já feito pelo próprio MDS, por exemplo quando do reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) instituiu o técnico de referência deste serviço como o quinto trabalhador do CRAS em municípios de médio, grande porte e metrópole. Vale destacar que é necessário haver o quantitativo de profissionais conforme necessidade do serviço, bem como perfil e disponibilidade para processos de contínuas aprendizagens disponíveis ao uso de metodologias

necessárias para a execução da gestão e dos serviços socioassistenciais na perspectiva das cinco seguranças socioassistenciais sob o prisma da garantia de direitos num percurso que gere autonomia.

Neste contexto, a composição das equipes nos municípios pesquisados, quando do nível superior, em sua maioria é da área do serviço social, psicologia e pedagogia. Quanto aos servidores em ocupações de nível médio, têm-se assistentes sociais e pedagogos concursados ou contratados como educadores sociais, bem como, cadastradores, alguns desempenhando suas funções no CRAS (cadastro único descentralizado), outros na sua maioria na sede da assistência social (cadastro único ainda centralizado).

A seguir, ilustra-se no gráfico 5, quantitativo e a área profissional dos entrevistados na pesquisa de campo.

Gráfico 5 – Profissionais entrevistados



Fonte: A autora.

A imensa maioria dos entrevistados é da categoria de profissionais do serviço social. 73% sendo assistentes sociais trabalhadores na execução dos serviços socioassistenciais e na gestão do sistema, assim como pedagogo (8%) e psicólogo (8%). Os profissionais da sociologia (4%) e da administração (4%) na maioria das vezes atuam na gestão da secretaria ou fundação de assistência social, nas situações em que o gestor possui nível superior. Estes trabalhadores da execução direta e indireta, bem como da gestão da política de assistência social nos municípios pesquisados, que solidariamente participam da pesquisa e a partir de suas práticas, definem VSA destacando processos de trabalhos já empreendidos na busca de melhor entender e de executar esta função da proteção social na região.

5.2 Processo de Trabalho VSA nos municípios pesquisados

A Precarização na Política de Assistência Social se visibiliza também bastante recorrente em quase 100% dos municípios pesquisados, pela terceirização da força de trabalho. Segundo Antunes (2016), esta é a nova morfologia do trabalho precarizado. O trabalhador terceirizado ocupa o lugar do trabalhador invisibilizado. A terceirização fragmenta, constitui-se de uma divisão entre o contrato regular/concursado, dificultando a consciência coletiva, o terceirizado não tem férias. Acaba o contrato, renova sem direito a férias, uma vez que o contrato é renovado semestral ou anualmente, como ocorre na maioria das prefeituras pesquisadas. Esta nova modalidade também precariza a relação com a população a ser atendida nesta política, pois “a medida que vai *renovando* uma equipe O que era exceção está como regra, todos os serviços estão categorizados como mercadorias; mesmo antes da aprovação da lei da terceirização,⁵⁷ a atividade meio já estava vivendo sob a barbárie do moderno, do “novo jeito” de contratos – destruição dos direitos.

Este contexto na execução da política de assistência social significa reconhecer a impossibilidade de garantir qualidade do e no atendimento à população fragilizando ou impedindo a relação de vínculo profissional e usuário, ferindo o princípio da continuidade do serviço e, assim, negando o direito e o respeito ao cidadão/cidadã nos serviços de acompanhamento familiar e ou individual, oferecendo àquele que consegue persistir no serviço um eterno recomeçar no seu atendimento/acompanhamento, impedindo avanços no processo de fortalecimento enquanto família atendida nos serviços para o enfrentamento das mazelas orquestradas pelo capital, na perspectiva da superação ou minimização da sua vulnerabilidade e/ou risco social.

A terceirização é uma das *novas* formas de gerar o lucro do empresário. É a ferramenta de ampliação dos lucros, ampliando os mecanismos de exploração da força de trabalho, configurando-se em agravamento no processo de sujeição dos trabalhadores. Surge o trabalhador de 1.ª categoria e de 2.ª categoria que, no poder público municipal, está a passos largos a extinção da categoria concursada. Em breve só terá uma categoria de trabalhadores. Este contexto possui outras características, como adoecimento dos trabalhadores, a proliferação das situações de assédio moral, a destruição do corpo produtivo – físico e mental/suicídios.

Outra característica deste tempo é a mediação na forma de terceirização da força de

⁵⁷ A lei n.º 13.429/2017, também conhecida como Lei da Terceirização, é uma lei brasileira sancionada (com três vetos) em 2017 pelo presidente Michel Temer que altera dispositivos da lei n.º 6.019/1974, que dispõe sobre o trabalho temporário.

trabalho na política pública sendo realizada por instituições “sem fins lucrativos” que anteriormente estavam na condição de execução complementar de serviços socioassistenciais, agora estão terceirizando mão de obra, além do seu ofício primeiro: oferta de serviços socioassistenciais na rede. Contratam conforme demanda do empregador, com mais ou menos direitos garantidos, com salários inferiores, entre outras contradições e negação de direitos, e assim instituições que antes estavam na condição de prestação de serviços socioassistenciais, hoje com a terceirização estão como vendedora de serviços e/ou mediação de mão de obra num caminho de quase extinção de processos públicos, tipo concurso. Os processos de terceirização estão garantindo movimento no mercado de trabalho a partir dos poucos trabalhadores que conseguem emprego por 6 meses, 12 meses, e o lucro do empresário e ou a manutenção administrativa das instituições “sem fins lucrativos” e, quem sabe, lucro de outros setores, quando dos “acordos”, muitas vezes com qualidade e continuidade no serviço prestado à população questionáveis, sem compromisso com a continuidade, sem metodologia adequada, sem conhecimento da política pública, enfim, descomprometido com o fazer profissional cotidiano necessário nos serviços socioassistenciais. A situação é tão devastadora que em uma das entrevistas a profissional afirmou:

A gente trabalha em espaços extremamente precarizados e eles cada vez se precarizam mais [...] nós ficamos de maio a outubro com 01 técnico somente atendendo no CRAS, por que o contrato terceirizado não foi renovado [...] depois não tivemos como realizar as visitas por falta de veículo, o contrato da terceirizada também não foi renovado [...] o ano de 2017 não existiu para o CRAS. (P6, 2017, L.162-169).⁵⁸

Neste cenário, observa-se um desafio de significativas proporções constituir um processo de trabalho neste contexto de inconstância, de insegurança no aspecto da continuidade da prestação de serviços socioassistenciais à população. Outro indicativo que é preciso destacar é a fragilidade da VSA que não conseguiu visibilizar com dados esta realidade, com informações estratégicas, com indicadores o “retrocesso social” que os municípios da RMPA estão sofrendo no quesito proteção social. A VSA não conseguiu dar visibilidade às informações básicas de proteção de desproteções que estão vigentes no cotidiano dos territórios municipais da região.

Nesta perspectiva na relação com o SUAS, há a vivência de formas pretéritas da política de assistência social, negando o SUAS que tem como princípio da continuidade em sua proposta de **serviços socioassistenciais** e seu **financiamento contínuo**. A política pública é alvo de

⁵⁸ A identificação da entrevista contém o código para o município, ano e as linhas da citação em questão.

completo desmonte em todas as esferas, sendo que no município repercute o não financiamento das três esferas, “o problema é que o recurso do fundo nacional não tem uma sistematicidade...o Fundo nacional acaba mandando recurso pra nós no final do ano...” (P1, 2018, L. 153-157), destacando ainda, a completa ausência da esfera estadual, passando pelo não entendimento dos gestores políticos nomeados para coordenar, gerir a política, “...teve um tempo... que a gente conseguia ter muito discernimento do que era área técnica, do que era área administrativa, do que era área financeira, hoje é tudo meio embolado, por que a gente fica o tempo todo trazendo... tentando resguardar e ressaltar a importância...(P1, 2018, L. 221-225) Como fazê-lo sem conteúdo, sem assessoria?

O que se tem é uma gestão do controle pelo controle, quando muito um controle administrativo. O controle do relógio ponto, o controle de quem se atende, sem esboçar o menor movimento de defesa do SUAS, ao contrário contribui para a negação e o atraso no processo de consolidação da política de assistência social. A população? Esta fica bem longe de ser atendida nos seus direitos, das provisões⁵⁹ objetivadas nos serviços socioassistenciais, conforme tipificação dos serviços socioassistenciais, não viabilizando o alcance das seguranças a serem afixadas⁶⁰ pelo SUAS. É a aberração instituída: o motivo de existir da política pública, no discurso – atender a população! – não está acontecendo. Atualmente está atendendo somente a ampliação de lucros do empresariado ou a manutenção das instituições “sem fins lucrativos”, a manutenção de alguns empregos, em geral, com baixíssimos salários, a manutenção da classe política, que por vezes financia campanhas políticas com o recurso angariado junto aos contratos de terceirizadas, ou até mesmo com a contratação dos seus indicados, caracterizando um processo de contratação de cargo em comissão disfarçado, que muitas vezes divide seu salário com a manutenção do fundo de campanha do seu padrinho político. É o desvio do dinheiro público se tornando cada vez mais corriqueiro no dia a dia das políticas públicas, inclusive, da assistência social.

Há um severo desequilíbrio no que se convencionou enquanto política social ser uma ferramenta de minimização das refrações da questão social. Hoje ela não está a serviço nem da minimização junto à população, abrindo mão da tarefa primeira com a total anuência do Estado: é a ampliação de lucros. Conforme Iamamoto (2008), o Estado acompanha as transformações

⁵⁹ **Provisões:** “As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço, as provisões garantem determinadas aquisições aos cidadãos”. (BRASIL, 2009, p. 3).

⁶⁰ **Aquisições dos usuários:** “Trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram”. (BRASIL, 2009, p. 3).

no mundo do trabalho, sendo protagonista de ajustes fiscais com redução de financiamento dos serviços públicos. Esta forma de gestão da política pública executada com ampliação da terceirização, ao ser comparada a nova estratégia de sobrevivência do capital, que está alicerçado na financeirização: fazer mais dinheiro com o dinheiro. É possível concluir pela semelhança de estratégia onde o poder público, com recurso público, amplia lucros do empresariado e da classe política que lucra com estes contratos. Sendo assim, o dinheiro que não é deles passa a ser apropriado por estas duas categorias. Dinheiro que faz dinheiro.

A assistência ainda precisa enfrentar o desafio posto propositadamente nos seus eixos estruturantes, qual seja, o Estado estabelecer novas relações com a sociedade civil na organização dos serviços socioassistenciais. Também quer dizer: Estado cofinanciar serviços que por muito tempo sofreram ausência (ainda hoje, têm situações destas ausências nos municípios) do Estado deixando significativas áreas e volumes do trabalho com a sociedade civil, como por exemplo, os serviços da Proteção Social especial, que invariavelmente a grande maioria dos municípios está terceirizando a execução dos serviços deste nível de proteção social. O Estado não conseguiu ainda contribuir para qualificar os serviços com cofinanciamento e assessoria e já está repassando nova tarefa a estas, ou seja, a mediação de contratação de mão de obra. Deposita, assim, na entidade o lugar de fragilizar ainda mais a gestão da política pública.

A precarização da política de assistência social passa também por uma gestão sem perfil para gestão de um sistema da política que desconhece o que é política pública, que ignora a complexidade da gestão de pública, reduzindo equipes, transferindo profissionais sem clareza de critérios e de perfil, ignorando a importância de profissionais na gestão, retirando profissionais deste campo de atuação por vezes, sem entender o que é política pública ou propositadamente ignorá-la, tem um discurso de política pública na condição de empresa que deve dar *lucro e não prejuízo*.

É, uma área de tensão né..., assim porque a gente se sente o tempo todo sendo testado nessa relação de será que ela dá prejuízo, ela não dá prejuízo, a gente tem uma visão diferente né, a gente tem uma visão de que a assistência ela é, tu faz investimento né, não prejuízo, tu não tem déficit na assistência, tu tem um investimento que é um investimento devido a população e é um retorno, enfim dos imposto e tudo mais. Então quem pode mais paga para aqueles que menos podem, então essa é a visão que temos, no entanto a gente tem sido confrontado com essa problemática das dificuldades..., no sentido da gestão mesmo né, não é de agora mas desde 2015 começa a vir à tona algumas situações de muita saia justa pra gestão no que diz respeito ao mau uso do recurso público, ou enfim alguns mecanismos que foram utilizados que não são de todo, de acordo com o processo que está expresso de transparência, isso

gerou um descrédito, então o que a gente tem hoje é a impressão que tu tem todo tempo que tá provando que tu consegue fazer a gestão e que tu tem a capacidade de administrar os problemas e claro que num momento de crise como esse que nós vivemos tu fica o tempo inteiro administrando essas dificuldades muito mais do que seria o aconselhável, porque daí tu fica administrando as dificuldades e pensar em políticas que pudessem enfim... ser criativas, protagonizadas pra buscar essa população tu já tem, tu tem menos condição de fazer, então teve um tempo que a gente conseguia ter muito discernimento do que era da área técnica, o que era da área administrativa, o que era da área financeira, hoje é tudo meio embolado [...]. (P1, 2018, L.205-223)

Diante da realidade que se apresenta, por vezes parece que o caminho, ou melhor, o trilho que colocaram como desvio no percurso que estava em curso é um caminho de volta, de retrocesso, como refere Antunes (2018), uma forma pretérita de fazer política pública, que na verdade nega o político da política pública e a transforma em ações pontuais, fragmentadas e focalizadas que acontecem eventualmente, sazonalmente. O contexto de precarização, seja nas relações trabalhistas, seja na concepção e execução da política de assistência social, está sendo ampliado na esteira da reforma neoliberal que prega uma intensa campanha contra o Estado e os trabalhadores públicos, e ao mesmo tempo os atuais gestores estão protagonizando o desmonte da construção técnico político e até metodológica que estava em curso na área das políticas públicas, em especial no cenário do jovem SUAS. Este cenário contracenava o corte e o desmonte de direitos, de um lado, e, de outro, a jovem LOAS tentando resguardar a execução dos artigos 203 e 204 da CF com o suporte do adolescente SUAS.

Esta situação de precarização foi sinalizada por todos os pesquisados: (G1 2017, L270; P1, 2018, L.7-76; P2, 2018L.6-17; P7, 2018, L.99-100), “servidores com sobre carga de trabalho” (G1, 2017L.183; E6, 2017, L.222-225). “Neste cenário de espaços não valorizados” (P2, 2018, L.41); mais a “rotatividade da equipe”, “o troca-troca”, (E6, 2017,L.43-44) e “a mudança de gestão a dança das cadeiras desmobilização de processos” (G1, 2017, L. 128; P3,2018, L. 140-149), interferindo na rotina, têm-se a “perda do hábito e a descontinuidade das mudanças” (E6, 2017, L. 278;43-44), “este processo deu uma estagnada” (G2, 2017, L. 49) “na VSA que contou com uma equipe em quantidade de 3 a 8 pessoas e atualmente está com 2, com 1 pessoa”. (G1, 2017, L. 270; P1, 2018, L. 70-76)... “sem contar com as questões que se atravessam tem que definir determinada situação; a gente está seguindo uma linha e daqui a pouco tem que parar para decidir que serviço será realizado agora, e em que lugar... muda toda a forma de visualizar com uma equipe reduzida”(GF,2018, L. 72) A gestão, em grande parte, atualmente desconhece a política de assistência social e seu necessário e qualificado processo de gestão, por conseguinte desconhece a VSA. “Há uma ausência de reconhecimento da VSA

tanto do gestor quanto da equipe dos serviços” (P1, 2018, L.260-268), “a gestão desconhece a política de assistência social” (P3, 2018, L. 224-232), “desconhece a VSA” como uma das funções da política de assistência social” (G1, 2017, L. 250).

Ainda no aspecto equipe, cabe destacar o desafio da abordagem multiprofissional interdisciplinar na execução da política e na vigilância socioassistencial protagonizado desde o âmbito local municipal até o âmbito federal, pois na medida que há a indicação dos profissionais que compõe o SUAS (a ser atualizada), há uma jeito antigo de manter os mesmos com a função de acompanhamento familiar, na medida que inclusive, impede de profissionais que não sejam assistente social e psicólogos, alimentarem sistema Prontuário SUAS no serviço de acompanhamento às famílias na Proteção Social Básica (PAIF) e na Proteção Social Especial (PAEFI). O educador social na condição de orientador e/ou facilitador do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o profissional pedagogo que pode compor a equipe de SCFV e também a equipe acompanhamento às famílias não possuem acesso aos sistemas destes serviços (SISC e prontuário SUAS eletrônico em consequência deste, em muitos locais também não tem acesso ao prontuário SUAS físico)

Outra limitação a ser destacada é o desconhecimento das equipes, por vezes da própria coordenação da Vigilância Socioassistencial quanto **aos valores e fontes** possíveis de financiamento da VSA (E5, 2017, L.351/G7,2017, L.9; E6,2017, L.138). A gestão está sem suporte do governo federal, desde a mudança de governo em 2016, o MDS deixou de oferecer suporte aos municípios.

Observou-se que 88% dos locais de trabalho dos pesquisados referem a **precarização do trabalho**, sinalizando a precarização da (e na) política de assistência social desde a forma de contratação dos trabalhadores, passando pelos serviços (não) ofertados até a qualidade destes serviços, que por vezes sofre solução de continuidade ou não garante o que deveria garantir às famílias em atendimento e/ou em acompanhamento; 67% destacam a importância da **equipe**, que na maioria das vezes é quem garante a execução da política de assistência social e, no caso, da VSA. Nas cidades pesquisadas, esta função da assistência social tenta acontecer, com todos os limites, por força da insistência dos (as) trabalhadores(as) em implantar e tentar manter este serviço no município, defendendo o SUAS.

Constatou-se uma incidência de 56% dos lugares de trabalho dos sujeitos pesquisados que alegam **desconhecimento** sobre VSA, seja no aspecto do processo de trabalho na execução deste serviço no município, seja em relação às atribuições, à equipe deste serviço ou seja quanto ao financiamento – valor e fonte dos recursos utilizados na execução da VSA, cada cidade construiu o seu, enquanto 22% destaca a importância da **gestão** na perspectiva de entendimento

e defesa da política de assistência, bem como de reconhecimento da VSA e sua contribuição para a qualificação da gestão e suas respostas nesta política. Vale destacar que, segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2012), a VSA precisa necessariamente contribuir para as equipes na reflexão de sua prática, com o reconhecimento do território que é a sua base de trabalho e que contribua subsidiando o planejamento dos serviços a serem ofertados na região para que estejam respondendo a demanda do/no território.

I – contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II – ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III – proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea. (BRASIL, 2012, p. 41).

Constata-se a fragilidade na relação VSA e trabalhadores dos serviços socioassistenciais, assim como, observa-se sob o aspecto da gestão a não valorização, o não entendimento do que é a VSA e, sob o aspecto da execução, os trabalhadores, em geral, desconhecem a VSA, suas atribuições e sua manutenção financeira no cotidiano do SUAS, em que pese a VSA ser “atividade técnico-política, pois os profissionais precisam desenvolver conhecimentos sobre a política de assistência social, e, ao mesmo tempo, é uma atividade técnica demandando habilidades específicas [...]”. (BRASIL, 2013b, p. 42). A VSA pressupõe processos coletivos, seja de reflexão e estudo, seja de construção de instrumentos a serem utilizados por ela, ou de análise da realidade. É oportuno considerar que estes processos coletivos podem se configurar como base de democratização da construção dos saberes, bem como dos produtos gerados por esta função da política de assistência social.

Importante destaque da sistematização das entrevistas diz respeito à relação VSA e controle social: 11% dos lugares de trabalho dos entrevistados citam a necessidade do efetivo **diálogo** da VSA com os órgãos de controle social, para além da produção de materiais qualificados somente em datas de conferências municipais de assistência social. Este diálogo pode potencializar o controle social na perspectiva da defesa do SUAS na cidade e em cada território. A VSA deve contribuir com a leitura de realidade e subsídios para análise, além de proposituras do CMAS. Considerando que a VSA pesquisa e produz dados, indicadores e análises que devem estar a serviço da garantia e defesa de direitos socioassistenciais, em defesa da proteção social, contribuindo assim “para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para redução de danos”. (BRASIL, 2016, p. 62).

Estabelece-se uma vinculação imprescindível VSA e controle social. Na perspectiva da democratização, a sistematização das produções da VSA sobre as vulnerabilidades e riscos sociais, sobre as proteções e desproteções nos territórios, devem estar disponíveis ao controle social, presentes nas plenárias sistemáticas do conselho municipal de assistência social, bem como embasando seu plano de ação na perspectiva de controle social na defesa e garantia de direitos socioassistencial.

5.3 Vigilância Socioassistencial: Instrumento, ferramenta e compromisso

A VSA nos municípios pesquisados é muito recente e os municípios estão protagonizando um aprendizado a partir da sua prática, aprender Vigilância fazendo, implantando esta função da assistência social efetivando uma aproximação, por vezes, muito aquém da atribuição desta função. Segundo o MDS (2013), a VSA deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas sob dois enfoques: a) sobre as situações de vulnerabilidades e riscos sociais que incidem nos territórios; b) sobre os padrões de oferta de serviços socioassistenciais quanto a volume, localização, quantidade e qualidade na perspectiva do acesso considerando o território e toda a sua população. No entanto, as aproximações conceituais e operacionais realizadas até o momento precisam superar o desafio da fragmentação, pois não concebem a VSA na sua totalidade: “Para mim é um instrumento que tá aí para as proteções, por que ela te dá todo um suporte, por que ela mapeia para ti, ela sistematiza os dados que tu precisa enquanto proteção social”. (G5, 2017, L. 68-72). Será que VSA como instrumento dá a dimensão que esta função tem para a política de assistência social ou será que desta forma reduz sua potência?

Neste contexto de aprendizado em que todos os municípios que se desafiaram ao implantar a VSA, tem-se também a percepção desta função sendo “todo o mapeamento do território, toda averiguação dos trabalhos que é feito até por uma questão de quantificar e qualificar os serviços, então seriam todos”. (P3, 2018, L. 35; G 2017, L. 114-116). Importa lembrar que o mapeamento compõe, no mínimo, uma das macroatividades da VSA, o diagnóstico socioterritorial, enquanto a averiguação dos trabalhos pode ser compreendida na função da VSA desde que seja no aspecto de verificação do padrão de oferta de serviços relacionando oferta de demanda considerando necessidade do território quanto à quantidade e qualidade demandada pela população. verificar trabalhos na perspectiva do controle social na garantia de direitos da população e não na perspectiva do controle moral, burocrático,

administrativo da execução, no sentido de verificar a demanda e em que medida a oferta está respondendo à demanda no território.

A análise da adequação entre as necessidades da população e as ofertas dos serviços e benefícios socioassistenciais, vistos na perspectiva do território, deve constituir-se como objeto central e de permanente reflexão da Vigilância Socioassistencial. Esta visão de totalidade, integrando necessidades e ofertas, permite traçar melhores ações e estratégias para prevenção e para redução de agravos, contribuindo para o planejamento, gestão e execução da política de assistência por meio de seus serviços e benefícios, objetivando sempre o fortalecimento da função de proteção social do SUAS. (BRASIL, 2013b, p. 15).

Nesta perspectiva, a VSA como função da política de assistência social, ao coletar, produzir, sistematizar e disseminar as informações na perspectiva da totalidade e na dimensão da proteção e desproteção social, pode se configurar como força institucional que qualifica a gestão da política pública de assistência social e seus operadores “tornando-os referência institucional pública em informar a sociedade sobre a presença de desproteções [bem como] força para movimentar o futuro da política e o acesso à justiça para efetivação de direitos a proteção social distributiva”. (SPOSATI, 2017, p. 4). A autora diz que a gestão da política de assistência social e do SUAS devem se legitimar como fonte de informação sobre as desproteções sociais presentes na população enquanto incidência, intensidade, diversidade e heterogeneidade territorial.

Vale destacar que, a VSA desconectada da proteção social e sem o parâmetro da garantia das seguranças, pode se configurar tão somente a um ato administrativo, pode ser um setor ou uma ferramenta a serviço do *bem gerenciar a assistência*. A VSA é “um setor responsável, por fazer, de certa forma, o controle do serviço, um gerenciamento. [...] é um setor que é muito importante [...]” (G4, 2017, L. 58-59 e 77). A compreensão da VSA como “função de uma política pública, seu âmbito de presença e responsabilidade extrapola a condição auxiliar ou função meio da proteção social” (SPOSATI, 2017, p. 3), sendo importante salientar que ela está para além de um setor ou de uma ferramenta, sendo identificada na perspectiva de totalidade que deve operar no dia a dia com atribuição técnico político extrapolando atribuições administrativa na assistência social, configurando-se como um compromisso de desvelar o acontecer da proteção social e as ausências desta nos diferentes territórios.

A Vigilância não é um setor e sim uma função, o pessoal confunde muito VSA com um setor que sistematiza os dados e a gente coloca que a VSA começa no momento em que se anda no território, no momento que se atende, no

momento de fazer RMA, e que todos os movimentos, eles fazem parte da Vigilância, sendo assim, não se reduz só a número [...]na parte do técnico como ele vai pensar de como ele vai processar estes dados por exemplo quando for fazer uma oficina no CRAS. (GF, 2018, L. 64-69).

Participantes do Grupo focal, referem Vigilância como um processo que envolve todos os trabalhadores do SUAS, além daqueles que tem a função de sistematizar, fazer a gestão e disseminar a informação. Argumentam ainda a necessidade de envolver e contar com o usuário como partícipe deste processo, bem como da pesquisa da autora desta tese, “a ausência do usuário, mesmo que ele dissesse eu não sei... Aí quem sabe mais aparece a importância de ser um processo e não um setor” (GF, 2018, L 70). Desafio reiterado é a participação do usuário, inclusive nos eixos estruturantes da política de Assistência Social. O Usuário tem sido relegado a condição de receptor (ou de necessitado) dos serviços e a pesar do discurso, ele ainda está negligenciado na construção de processos que lhe garanta protagonismo como ser de direitos, inclusive a pesquisa ora trabalhada, não superou este desafio, sendo assim vale salientar que

A Vigilância Socioassistencial, entendida para além de uma ferramenta, um setor ou um conjunto de informações é função a ser cumprida na gestão da política de assistência social, e, portanto, necessita prover respostas específicas às demandas, em articulação com as funções de proteção social e de defesa dos direitos. (BRASIL, 2013, p. 22).

A leitura do contexto territorial, com a participação efetiva do usuário, tendo como parâmetro a oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais e as seguranças por eles ou com eles garantidas, vislumbrando o impacto da execução da política de assistência social no território, bem como, a ausência desta política em determinado território, na perspectiva de totalidade. A percepção do contexto e apreensão da realidade evidencia as consequências da desigualdade social transfiguradas nas suas variadas formas em cada território e em cada população ali domiciliada, seja urbana, rural, quilombola, indígena, ribeirinha ou pescadora, entre outras. Destacando que a apreensão da realidade nesta profundidade de desvelar o que está escamoteado, escondido nas armadilhas do sistema capitalista, tem um propósito: preparar, instrumentalizar a assistência social enquanto política interventiva, muito especialmente na sua capacidade de prevenção, proposição a partir da função proteção social.

Significa dizer que a Vigilância Socioassistencial deve responder não só pela identificação das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias e dos eventos de violação de direitos presentes nos territórios, mas também deve permitir compreender por que e como se configuram territorialmente as necessidades e demandas por seguranças

socioassistenciais. Somente assim, poderá produzir uma visão territorializada e interligada entre demandas e respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais, orientando os parâmetros dos serviços e benefícios da política de assistência social na direção da prevenção e restauração das desproteções e violações de direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2013, p. 26).

Neste contexto, é estratégico resgatar a dimensão coletiva e protetiva da VSA que precisa de processo coletivo que necessariamente envolva as equipes dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os usuários. É importante esta percepção de VSA nas equipes dos serviços e benefícios socioassistenciais no enfrentamento da visão da VSA como uma tarefa administrativa burocrática “que tira o tempo de trabalho, pois conforme sujeito pesquisado refere que “fazer VSA é SER VSA na prática do dia a dia. Acredito que a vigilância não é um setor, ela é um espaço em constante construção pela equipe de trabalho”. (P6, 2018, L. 21-34; L.99).

Para contribuir no processo de trabalho, as equipes reivindicam que a vigilância possa estar presente no cotidiano e que haja devolutiva dos dados, com análise no (e do) território para repercutir no território e embasar a prática profissional com possíveis mudanças, alterações nos serviços prestados, pois “Vigilância socioassistencial sim tem essa importância para que devolva as informações para que a gente possa ter noção das nossas ações [...] que aponte possibilidade de intervenção” (GF, 2018, L.125). Neste sentido, Vigilância socioassistencial no cotidiano pode significar uma importante contribuição para a superação do cotidiano, avançando da particularidade para genericidade, quando enfrenta/ desvela a mesmice rotineira dos processos de trabalho muitas vezes “desprovidas” de reflexão sobre a realidade em questão no território.

Sendo assim a VSA tem possibilidade de mediação da visibilização da desigualdade social e dos processos alienantes da e na prática profissional, sendo um fator mediador na tensão entre o particularidade e a genericidade, constituindo possibilidade de apropriações que relacionam a prática profissional desenvolvida, o contexto sócio-histórico e suas demandas, destacando que “existe alienação quando ocorre um abismo entre o desenvolvimento humano-genérico e as possibilidades de desenvolvimento dos indivíduos humanos, entre a produção humano-genérica e a participação consciente do indivíduo nessa produção”. (HELLER, 1985, p. 32). A Vigilância Socioassistencial pode contribuir com a práxis das e nas equipes a partir da reflexão do e no cotidiano sinalizando processos de trabalho, bem como, ações da política de assistência social para além do imediatismo tão presente nesta política.

A partir da pesquisa empírica foi possível constatar que trabalhadores consideram importante momento de (re)leitura de realidade apresentada pelos dados sistematizados pela vigilância e devolvidos ao território, aos equipamentos. A atividade de análise e devolução de dados aparece como um desafio na VSA nos municípios pesquisados. O desafio tem dois aspectos: primeiro, a VSA não pode ficar caracterizada como uma atividade unicamente de coleta de dados. É reduzir a potência desta função da assistência social; segundo, é preciso superar a visão de coletador sem capacidade de análise dos dados e nem ao menos o esforço de devolver as informações, se não analisadas, sistematizadas que já dá uma visão geral do território em relação à demanda que chegou no equipamento, bem como uma visão das atividades do equipamento em relação à demanda que acessou os serviços.

[...] 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. (BRASIL, 2013, p. 18).

É preciso ter a realidade presente através da coleta de dados, de metodologias participativas, tais como “Mapa Falado”⁶¹ ou cartografia social, entre outras, destacando a interação com a população, com o território e com as equipes. Faz-se necessária uma visão de totalidade do território, do contexto histórico e seus agentes internos e externos. A VSA pode ser um agente facilitador de apreensão e análise da realidade junto à população no território, bem como junto às equipes quando faz uso de metodologias que oportunizem aprendizado no processo coletivo de apreensão da realidade escamoteada, difusa, escondida nas armadilhas do modo de produção vigente no país.

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial, com seu olhar coletivizador dos riscos e vulnerabilidades e a respectiva identificação das respostas e ausência do poder público, desvela necessidades de proteção presentes nos territórios e contribuem para a compreensão dos processos geradores de desproteções. (BRASIL, 2013, p. 12).

Vale destacar que o exercício de olhar é na perspectiva de coletivizar a demanda, e deve contar com parâmetros, que são as seguranças sociais. Em que medida a política está efetivando uma acolhida com escuta qualificada, com garantia de atendimento e acompanhamento de

⁶¹ Território e a participação popular: desafios da e na intervenção social. (GUIMARÃES; FIOROTTI, 2017).

qualidade? Em que medida os serviços contribuem com a constituição ou fortalecimento de vínculo e de autonomia na perspectiva da cidadania?

Observar parâmetros, pode configurar-se como contraposição a “muitas ações que produzem confusão entre necessidades sociais e “preferências individuais” (subjetivas e relativas)... abre-se espaço para a isenção do Estado frente as responsabilidades e ao domínio do mercado” (FRITZEN, 2017, p. 62), entendendo o território como lugar estratégico tanto como base de organização do sistema como para leitura diferenciada da presença de vulnerabilidade, riscos sociais, fragilização de vínculos afetivos, relacionais de pertencimentos, bem como local a ser observado quanto há ausência/presença das políticas públicas e a precarização das condições de vida da população. (BRASIL, 2013). Este olhar a partir da PNAS e sua convocação para a assistência social desenvolver a função de VSA, conforme Plano Decenal. (CNAS, 2007). Nesta direção, vários participantes da pesquisa responderam que a vigilância é “um olhar”.

“Eu acho que a vigilância ela dá um [...] esse mapeamento da assistência social que é estar vigilante, digamos de tal serviço, identificando a questão das vulnerabilidades e dos riscos, para apontar o que a gente precisa melhorar [...]”. (G4 2017, L. 93-9; 234-235).

“A Vigilância é um olhar que a gente tem sobre a necessidade do trabalho, sobre o que se apresenta de possibilidades e vulnerabilidades para que se possa desenvolver o trabalho que aquela população realmente necessita de acordo com o que está previsto no Sistema Único de Assistência Social [...] eu vejo sempre a vigilância como “estar vigilante”, então a gente está num helicóptero aqui em cima sem olhar para baixo, e aí a gente vê lá toda cidade e olhando a gente consegue ver: bah! Ali tem mais isso, aqui tem mais isso, aqui tem menos isso tá falando, tem violência demais, então a gente tem menos serviços”. (G1- 2017, L 195-198; 390-395).

Considerando a VSA como sinalizada nas entrevistas, a orientação técnica (BRASIL, 2013b) e a obra Capacita SUAS 3 (BRASIL, 2013a), além da pesquisa bibliográfica já referida, é possível afirmar que a VSA como instrumento ou ferramenta reduz, sim, sua potência e suas atribuições. A VSA, na condição de instrumento ou ferramenta sob o aspecto de um “utensílio” da política de assistência social, do SUAS não dá conta de ser uma atribuição técnico-política da assistência social. Na verdade, ela como função se utiliza de instrumentos e ferramentas para viabilizar o seu processo e sua produção sendo presença e responsabilidade que superam a condição de auxiliar (SPOSATI, 2017) ou de instrumento (ferramenta, utensílio). Esta função da assistência social exige ser VSA na perspectiva de atitude de curiosidade investigativa, atitude de coleta/registro de dados, de sistematização/reflexão e análise de dados, atitude de

disseminação das informações, bem como atitude de disponibilidade para o constante aprendizado e de permanentes construções coletivas. Em que pese, esta função perpassar todos os setores, divisões e departamentos das possíveis organizações da gestão da assistência social (secretaria, fundação, departamento), nos municípios, estado e União, é mister um local que organize, articule, produza pesquisas, sistematize e dissemine as informações junto à gestão, junto às equipes, à população e aos territórios no contexto de identificação da garantia de direitos na perspectiva da proteção e desproteção social e a intervenção da política de assistência social.

O desafio de espraiar a concepção da VSA como função e suas atribuições com significados na (e para) a proteção social precisa ser enfrentado no cotidiano dos processos de trabalho nos diversos níveis de proteção social, na condição de compromisso com o sistema único de assistência social nas diversas equipes de execução e gestão dos serviços e benefícios socioassistenciais. É necessário envolver a execução direta e a execução indireta que, no atual momento histórico, cada vez mais se amplia, como forma de execução da política de assistência social terceirizada. No percurso das várias entrevistas, foi possível constatar o quanto é menos conhecido, ainda, a VSA junto aos trabalhadores do SUAS que atuam de forma terceirizada em instituições parceiras no território. Também é importante salientar que afirmar o território como uma referência para a gestão e execução da política de assistência social, de tal forma sendo um dos três conceitos referência da VSA, é ponderar que

a política pública a partir do território, portanto, significa antes de tudo reconhecê-lo como espaço contraditório onde se produzem relações, vínculos, sentidos, histórias, estratégias criativas, participação, ou seja, processos sociais emancipatórios, mas também se reproduzem mazelas, dominação, estigmas, carências e outros processos sociais subalternizadores. Entende-se como processos sociais subalternizadores as diferentes formas de exploração, subjugação, violência, manipulação, dominação, entre outras, que violam direitos e destituem iniciativas, desmoralizam e agridem, de forma velada ou explícita, sujeitos e grupos expondo-os à condição de dependência, passividade, desmoralização e como processos sociais emancipatórios, aqueles que conformam o processo pedagógico de participação e incluem iniciativas como a mobilização, organização, conscientização, capacitação e gestão autônoma da vida e de processos que os sujeitos constroem e se inserem, mesmo que limitadas pelos contextos histórico-culturais e condições de vida. (PRATES, 2017, p. 17-18).

Assim como a VSA não é controle moral e sim deve fornecer informações que contribuam para o controle social, a prática da assistência social e dos trabalhadores do SUAS precisa entender, reconhecer e possuir instrumentais, metodologias de planejamento e ação que

compreendam e atuem no (e com) o território na perspectiva emancipatória, apesar do cenário cada vez mais omissivo, se constituindo no caminho do Estado mínimo, precarizando processos de trabalho, quadro de trabalhadores e condições de trabalho. O desafio da VSA de fazer-se (re)conhecer em sua concepção e operacionalização é mais complexo junto às instituições “parceiras” contratadas/colaboradoras para execução da política de assistência social.

“Vigilância é essa rede que a gente tem de apoio... envolve saúde, educação, associação de moradores, envolve educação infantil, a comunidade em geral, um líder comunitário que está aqui, que vem solicitar a para gente... E a questão de vigilância, o que tem de apoio dentro para eles, o que eles reconhecem nisso o que a gente reconhece? Acho que a vigilância é uma questão de que vem assim... dentro da nossa gestão..., de que talvez a gente poderia estar mais próximo deles, contato mais diretamente, as vezes a gente não tem, como a gente é terceiro setor ali, um outro serviço de apoio, esse contato mais direto a gente não tem... enquanto trabalhador tem muitos dados; não sei muitos dados da vigilância, eu sei que ela existe, está lá, que ela monitora nossos dados, que ela sabe, que ela vem cobrar a gente se não tem o número x de famílias acompanhadas, se este serviço precisa ou não existir no território”. (P 7, 2018, L.152-156; 158-167).

A VSA como função da assistência social tem a atribuição de ampliar o espectro desta política tanto no aspecto da análise quanto da intervenção, constituindo processos e produtos. (KOGA, 2015). A VSA é, ao mesmo tempo, processo e produto. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para gestão, “ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa de direitos”. (BRASIL, 2013, p. 17).

A Vigilância Socioassistencial objetiva detectar e compreender as situações de precarização e de agravamento das vulnerabilidades que afetam os territórios e os cidadãos, prejudicando e pondo em risco sua sobrevivência, dignidade, autonomia e socialização. Deve buscar conhecer a realidade específica das famílias e as condições concretas do lugar onde elas vivem e, para isso, é fundamental conjugar a utilização de dados e informações estatísticas e a criação de formas de apropriação dos conhecimentos produzidos pelas equipes dos serviços socioassistenciais, que estabelecem a relação viva e cotidiana com os sujeitos nos territórios. (MDS, 2013b, p. 9).

Destarte os desafios já elencados, vale destacar que o avanço da política de assistência social com a sua normatização, com a instituição de um sistema único, o estabelecimento da assistência como proteção social, com três funções, sendo uma delas a VSA, é imperioso afirmar o desafio da operacionalização da política de assistência social no que diz respeito ao conteúdo teórico e à práxis metodológica dos trabalhadores, pois é preciso que “o perfil do

trabalhador da assistência social altere o padrão de reconhecimento social pautado em avaliador da miserabilidade, distribuidor de benefícios materiais e financeiros aos mais miseráveis” (SPOSATI, 2017, p. 6), já que se, por um lado, a assistência social alcançou a condição de política pública que significa dever do Estado, direito do cidadão, reconhecendo assim o direito a ter direito, por outro, a VSA, como função, possui um “lugar político institucional com uma dupla dimensão – contribuir para efetivar direitos para uma parcela e ao mesmo tempo reconhecer os que por eles não foram abrangidos” (BRASIL, 2013b, p. 14) exigindo uma prática baseada nas informações da VSA, que efetive uma política de proteção social na perspectiva de garantia e ampliação de direitos que precisa primar pela prevenção sendo protetiva e proativa neste complexo percurso de se fazer práxis a partir dos trabalhadores, a partir de concepções condizentes com discurso, de ações coerentes com o resultado discursado – de acesso a direitos, ou de mobilização para tanto.

A implantação do SUAS nos municípios e estados analisados revelam as ambigüidades expressas nos cotidianos profissionais e na relação com os usuários. Trata-se de um processo aberto de possibilidades, mas também de continuidades; ao mesmo tempo em que o assistencialismo é negado, a visão acerca da população usuária nem sempre lhe credita capacidade e disponibilidades para mudanças. (YAZBEK, 2012, p. 168).

O desafio de **ser** VSA na política de assistência social é perpassado por um complexo emaranhado de gargalos desta política já sinalizados no decorrer desta obra. Em que pese, a sociedade como lugar de contradições e que os trabalhadores do SUAS não estão fora dela e nem imunes aos processos contraditórios, de exclusão e de negação de direitos, identifica-se um importante desafio no percurso de implementação da VSA enquanto conceito de função técnico-política na assistência social, pertinente ao resgate das atribuições técnico-políticas dos trabalhadores desta política pública. É preciso superar a estagnação cartorial e administradora de benefícios a que está submetida a assistência social, exercitando diariamente, a partir dos serviços socioassistenciais, processos de acolhida e autonomia desvelando as contradições *benesse versus* direito e *necessidade versus* desigualdade. Vale destacar que autonomia aqui é entendida como processo de despertar ou desvelar a consciência crítica em relação às mazelas e armadilhas do modo de produção vigente, que aprisionam, cegam e criam subalternidade, muitas vezes invisíveis, que precisam ser desocultadas.

Elaboração da consciência crítica da realidade com todas as dinâmicas estruturais de determinações sociais econômicas é concebida como a condição necessária tanto na construção como na crescente evolução da autonomia dos

indivíduos [...] autonomia política requer uma base de formação educacional e cultural progressiva e unitária, com conhecimento no âmbito dos direitos sociais e humanos, dos deveres, da dinâmica estrutural da sociedade e do Estado. O processo formativo ampliado nessa dimensão resulta na consciência crítica e engendra um movimento de mudança do contexto societário entre capital e as faculdades humanas, permitindo elevar as condições sociais e materiais dos seres sociais ao estado libertário e de crescente autonomia. (TABORDA, 2017, p. 115-117).

A autora compreende que a prática de trabalhador(a) do SUAS, inclusive o da VSA, precisa estar composta de processos pedagógicos de construção coletiva sobre a questão de direitos, trabalhando em vista da libertação da alienação e da vitimização tanto do público a quem direcionam-se os serviços socioassistenciais quanto em relação aos trabalhadores que têm a função de executar os serviços socioassistenciais junto à população, pois “a ausência de consciência política condiciona a autonomia dos indivíduos às determinações econômicas dominantes e suas estruturas de regulação social estatal”. (TABORDA, 2017, p. 77). Vale destacar que entre os trabalhadores do SUAS há o assistente social que possui um projeto ético-político que “dispõe de uma dimensão de universalidade impregnando o trabalho cotidiano de interesses da coletividade [...], como momento de afirmação da teleologia e da liberdade na práxis social” (IAMAMOTO, 2017, p. 18), o que significa que a perspectiva da garantia e ou ampliação do direito deve ser a utopia no mais palpável possível dos complexos percursos a serem percorridos pelos trabalhadores SUAS, de preferência orientados com estudos e desvelamentos da realidade executados pela VSA.

5.4 VSA: seu lugar na política de assistência social e suas atribuições

Quanto ao lugar da VSA na política de assistência social, observou-se que 22% dos entrevistados referem a vigilância como responsabilidade e execução de gestão; quanto às atribuições mais propagadas estão o diagnóstico e o monitoramento e avaliação. Outro elemento destacado é o financiamento, porém o que está posto é que os trabalhadores do SUAS, nos municípios pesquisados, desconhecem sobre o financiamento da função VSA.

Na categoria VSA, destacou-se como categoria intermediária o **diagnóstico**, em geral referindo-se a estudos pontuais no município, sendo que somente um município dos entrevistados já teve a experiência de elaborar o diagnóstico socioterritorial a partir de indicadores. Ao destacar um indicador na categoria VSA, os entrevistados (G1, G4,G6, E2,E6,E8,P3,P2,P4,P7) o fizeram para referir o desconhecimento e atual incapacidade de a vigilância construir indicadores que possam subsidiar a implementação da política de

assistência social, não faz parte da cultura institucional nem profissional dos atuais trabalhadores do SUAS. Diagnóstico socioterritorial, em geral, quando citado é uma atribuição da VSA bem valorizada, mas carregada de uma complexidade que a torna quase impraticável, uma vez que o exercício comum de VSA, nos municípios pesquisados, refere-se basicamente à coleta de dados para o RMA. Nenhuma cidade utiliza os dados deste instrumento para um possível diagnóstico. Os dados, em geral, não se transformam em informações estratégicas para consumo das equipes, nem dos equipamentos tampouco da gestão. As equipes (P1, P2, P3, P4, P5, P6; G1, G2, G3, G5, G6, G7, G8, E2, E3, E5, E7, E8) não dizem utilizar as ferramentas e instrumentais da SAGI para possíveis diagnósticos em seu município, nem mesmo os diagnósticos que já vêm pronto nos boletins oferecidos pela SAGI.

A política de assistência social por muito tempo emprestou “óculos para enxergar” a realidade utilizando-se exclusivamente de análises e diagnósticos elaborados por outras áreas. Hoje, carece desenvolver e/ou aprimorar a cultura da informação, aprender a fazer uma leitura de realidade a partir dos seus “olhos”, dos próprios dados, pois até o advento do SUAS o mais comum era uma leitura de realidade, de contexto pelo olhar de profissionais externos à assistência social. Há uma dificuldade para ajustar as “lentes” e entender a relação de um dado com o outro, de desenvolver competências para a compreensão dos dados, transformá-los em informação estratégica, construir análises críticas e propor indicativos de implementação, de intervenção do SUAS no município.

Quanto à categoria intermediária **financiamento**, foi mencionado um certo desconhecimento de como ele acontece em relação ao serviço da VSA no município. Somente um município relatou de onde vem o recurso para o financiamento da VSA. Com este quesito, se restava dúvida quanto à gestão ser pouco participativa, constata-se que não há envolvimento das equipes no planejamento financeiro. Outra constatação possível é que há uma divisão entre quem planeja e entre quem executa, prática que já parecia ser superada na assistência social.

Os entrevistados também expuseram que a vigilância atuante no município pode ser **propulsora** da política de assistência social oferecendo um movimento que pode levar à reflexão da prática, movimento que pode visibilizar de forma mais sistematizada a vida do território e o perfil da população ao cotidiano do trabalhador do SUAS. Enquanto a categoria intermediária, a VSA mobilizou equipes, propôs estudar, refletir sobre instrumentos de coleta de dados (RMA), sobre a antiga e recorrente discussão do que é atendimento e o que é acompanhamento, entre outras temáticas. Este movimento (re)animou equipes neste turbilhão de situações de difícil vivência do cotidiano do trabalho já exposto. A possibilidade de parar, estudar, refletir faz bem e anima as equipes e o processo de implantação e/ou implementação

da VSA. Foi este o movimento nas equipes no período de 2013, em algumas cidades, 2014, em outras, 2015, 2016. Os trabalhadores dos municípios refletiram, ao implantarem ou implementarem a VSA, sobre o SUAS no seu município, seus limites e possibilidades, pensando sobre os serviços socioassistenciais, sobre a gestão dos serviços de política pública, bem como a sua execução, buscando entender o que é a VSA na assistência social.

No percurso realizado pelos municípios para a implantação e implementação da VSA, observa-se a ênfase que atribuíram à categoria **monitoramento e avaliação**, que foi mencionada por quase todos os entrevistados. Em geral, estava relacionada à coleta de dados realizada a partir do RMA. No entanto, vale destacar que o monitoramento diz respeito ao acompanhamento da política pública, acompanhamento da execução dos serviços socioassistenciais quanto aos recursos financeiros utilizados, às atividades desenvolvidas, resultados e impactos alcançados, metas e objetivos realizados em consonância com a política nacional, municipal bem como com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. O monitoramento busca corrigir equívocos durante a execução do serviço, retomar processo que viabilize atingir objetivo proposto. O monitoramento é efetivado a partir da coleta e análise de dados produzidos.

O monitoramento é o acompanhamento contínuo ou periódico de um programa ou política pública. É realizado por meio da coleta e análise sistemática de dados e informações sobre a execução do programa, com a finalidade de verificar se o desenvolvimento de sua implementação está de acordo com os padrões esperados, ou seja, de acordo com os objetivos e metas inicialmente planejados. (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 123).

A relevância de monitorar diz respeito a potencializar as possibilidades de alcançar os objetivos, pois há oportunidades de corrigir rumos durante a execução, possibilitando reflexões e definição de novas estratégias de gestão. Outro fator de relevância do monitoramento é possibilidade de transparência na informação e fortalecimento na comunicação, uma vez que o monitoramento na assistência social pressupõe manter os diferentes atores, inclusive o controle social, informados sobre o andamento das ações e as situações relativas aos serviços socioassistenciais, ou a política de assistência social em geral, informando sobre os avanços, mas também sobre os limites e desafios da execução e da gestão. Por fim, destaca-se outro fator de significativa relevância do monitoramento referente ao fortalecimento e à qualificação dos processos de prestação de contas físico-financeiras, qualificando as relações de prestação de contas para dentro e para fora do governo.

Diante do exposto o RMA, portanto, deve ser entendido e dimensionado na condição de instrumento de coleta de dados para o monitoramento e avaliação. Neste quesito, os entrevistados relatam a necessidade deste instrumento (RMA) ser construído de forma mais coletiva com as equipes e que as informações coletadas devem ser revertidas em dados socializados junto às equipes, de forma continuada e sistemática.

O processo de trabalho que envolve o RMA é incompleto, pois não envolve o entendimento da informação a ser coletada. O manual de preenchimento do RMA não foi acessado por 90% dos trabalhadores do SUAS nos municípios pesquisados.⁶² Não há devolutiva dos dados coletados em forma de informações estratégicas para as equipes. O MDS também não devolve os dados aos municípios em forma de análise crítica, tanto os dados que se transformam em informações e possíveis indicadores quanto os dados inconsistentes que o RMA aceita. Como instrumento de coleta de dados a serviço do monitoramento e avaliação, o RMA está sendo um formulário administrativo preenchido a partir do senso comum, a partir do entendimento de cada um de cada equipe de cada município. Sendo assim, tem-se um universo de interpretações para cada dado ali registrado.

Durante as entrevistas, observa-se que há uma solicitação das equipes que possam participar mais efetivamente das definições das informações que devem compor o RMA e que haja processos de devolutivas junto aos serviços, além de solicitarem capacitação e atualização para o preenchimento do referido instrumento. Vale destacar que os trabalhadores das organizações da sociedade civil prestadoras de serviço, em especial de proteção social de alta complexidade (não só), sentem-se mais distantes do processo RMA do que os colegas de execução direta; eles dizem nunca terem sido consultados, tampouco terem participado de nenhuma capacitação, uma vez que não existe o manual no sistema, pois este instrumento é de autoria própria e está para a instituição, muitas vezes como uma obrigação do contrato, no item prestação de contas mensal. Além do desafio da participação dos envolvidos na construção do instrumento, este precisa coletar informações que refiram mais sobre o território e a população não alcançada, os direitos não acessados nos territórios, mais do que isso, o RMA, o Censo SUAS precisariam ter a forma e conteúdo de coleta de dados que visibilizasse a partir de indicadores específicos intencionalmente preparados na perspectiva de constituir informações quanto em que medida as seguranças sociais estão sendo (ou não) afiançadas pela política de assistência social nos territórios.

⁶² Trabalhadores do SUAS nos municípios pesquisados de 2016 a 2018.

Ainda reportando o monitoramento, na VSA estão instituídos outros instrumentos já elencados no capítulo das macroatividades da VSA, tais como o Censo SUAS. Ao abordar o monitoramento e avaliação, destaca-se a relação existente entre eles, enquanto o monitoramento se caracteriza por verificar e regular sistematicamente a execução dos serviços socioassistenciais, seus objetivos, metas e metodologia, comparando-os com parâmetros pré-estabelecidos no plano de assistência social, na tipificação socioassistencial, entre outros parâmetros. O monitoramento é um processo contínuo. Já a avaliação é executada esporadicamente. Os dados coletados no monitoramento servem de base para medir impacto do serviço, a capacidade de execução e de seu rebatimento na população e no território.

5.5 VSA e o Território

Quanto à relação VSA e território, os trabalhadores do SUAS nos municípios pesquisados, em geral, compreendem o território como o espaço vivido, como espaço de políticas públicas territorializados “é um espaço onde as pessoas vivem, um lugar onde se encontram comunidades com características bem definidas”. Reconhecem também que cada lugar tem suas características, jeito de ser típico da localidade. (G1,2017, L. 342); “local onde tem população com uma cultura própria, as rotinas das pessoas, onde passam por violências. Além destas características do território, invariavelmente, associam vulnerabilidade e riscos ao território “Drogadição, isolamento social, onde as pessoas sofrem com seus direitos violados” (G7, 2017, L. 128-129), ‘onde existe trabalho infantil, gravidez na adolescência, morador de rua, entre outras situações...’ (P1 GSV, 2018 L 303-306). Vale salientar que o Território também é um espaço, no qual as relações sociais estão sendo estabelecidas, e como elas se estruturam pela falta, pela oferta e pela necessidade não atendida, sendo as vulnerabilidades mais destacadas como marcas do atual momento histórico o desemprego e a ausência de políticas públicas, como os programas Minha Casa Minha Vida, Aluguel Social,⁶³ com suas consequências diretas, imediatas, drásticas e intensificadas no aumento alarmante quantitativo de população em situação de rua.

Território “também é visto como um território marcado por preconceitos, inclusive pela mídia (E3, 2017, L. 259), quanto mais vulnerável mais foco de preconceito se torna o território,

⁶³ O desemprego gerou muitos processos de despejos junto às famílias que moravam de aluguel, e as famílias que estavam beneficiárias do aluguel social e tiveram benefícios suspenso pela prefeitura não tiveram outra opção que não morar na rua. Segundo a entrevistada, a situação se agravou a partir da mudança de gestores em na esfera federal, ainda mais quando da mudança de gestão municipal.

seja na forma de ofertar (ou não) os serviços, seja na forma de divulgar, de noticiar as situações, muitas vezes de violência (que acontece com a população violada em seus direitos fundamentais) No entanto, os sujeitos entrevistados lembram como potencialidade do território a participação popular, mas ao mesmo tempo declaram que está enfraquecida, desmobilizada e despolarizada, pois não há mobilização nos territórios em vista da luta pelos direitos, nem tão pouca organização dos serviços do CRAS, CREAS ou Centro POP com seus usuários em relação aos trabalhos coletivos na perspectiva reflexiva da garantia de direitos.

Destarte, ousa-se inferir que, em geral, há pouca ou nula inserção do CRAS no território ou do território no CRAS. O CRAS tem trabalhado basicamente com ações particularizadas, conforme RMA. Dados já evidenciados no item da caracterização da região ao cruzar o item A1 e D1⁶⁴ do RMA, e os processos de busca ativa não têm trabalhado em função do mapeamento das vulnerabilidades sociais e respostas às demandas, mas quando muito estão em função de busca ativa de pessoas/famílias beneficiárias de transferência de renda, que as políticas sociais não conseguem acolher e proteger a contento. Um dos importantes desafios da PSB é (re)conhecer o território como chão do CRAS (KOGA, 2016) e tê-lo como elemento importante no planejamento da política, bem como na estratégia de implementação da mesma.

Território não é só a geografia do córrego, da beira-rio ou do morro que desliza. Mais do que isso, é a topografia gerada pelas ações do Estado, do mercado e da sociedade. Topografia de relações culturais, sociais econômicas e políticas de ocupação de lugares, de distribuições de serviços, de acessos, de viabilidade de viver cotidiano face ao modo de inserção de cada um no processo produtivo. (SPOSATI, 2006, p. 138).

Observa-se que em geral, os trabalhadores concebem o território como Santos (2002, p. 10): “O território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer [...] o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida”. No entanto, é um desafio esta percepção de território vivido compor o processo de trabalho nos CRAS, CREAS (PAIF e PAEFI). No campo conceitual, há avanços, mas no campo operacional o território ainda está no campo de delimitação geográfica dos equipamentos socioassistenciais, uma vez que não se constatou diagnóstico socioterritorial orientando a intervenção da política de assistência social e a implantação e implementação dos serviços nos municípios pesquisados. A pesquisa no RMA

⁶⁴ RMA – instrumento de coleta de dados referente aos atendimentos/acompanhamentos mensais nos equipamentos socioassistenciais, A1 e D1 são dois campos a serem preenchidos com base nos atendimentos mensais, que balizam entre outras questões, a execução das atividades estabelecidas para o Serviço de proteção e atendimento integral a família (PAIF)A1: Quantidade total de famílias em acompanhamento pelo PAIF no mês de referência; D1: Quantidade total de atendimentos coletivos realizados no CRAS com famílias participando regularmente de grupos no âmbito do PAIF no mês de referência

e no Censo SUAS dos municípios pesquisados, não consta incidências de trabalho coletivo no território, nem ação comunitária que envolva a comunidade em geral e que envolva o CRAS e seus serviços com a comunidade local

6 CONCLUSÕES

A política de assistência social no campo dos direitos é um percurso de longas e árduas trilhas. Já existe uma certa “quilometragem” rodada com conquistas importantes, sendo a mais recente o SUAS. No entanto, vale destacar que, além de penoso, o percurso não é linear, está “encharcado” de contradições, configurado a partir das desigualdades sociais e do persistente Estado mínimo, que perdura continuamente.

A desigualdade social, que tem sua matriz na desigualdade econômica – divisão de classes –, está se intensificando e assumindo diferentes formas, seja pela desigualdade de gênero e/ou identidade de gênero, seja pelas desigualdades raciais ou as desigualdades etárias. No comparativo global, em matéria de desigualdade de renda,⁶⁵ caímos, em 2017, da posição de 10.º para o 9.º país mais desigual do planeta. (OXFAM, 2018). O Brasil é o nono país no ranking da desigualdade, sendo que, entre os 20 países mais desiguais, 17 são africanos. A proporção de pobres voltou aos mesmos níveis de 2012. Em 2016, o Brasil registrou alta na mortalidade infantil, que subiu de 13,3, em 2015, para 14 mortes por mil habitantes (4,9% a mais que o ano anterior). Esta taxa não passava por situações de alta tão significativa desde 1990. Também se observa uma escalada da pobreza no país, retrato de injustiças que há pouco tempo estavam em trajetória de superação. (OXFAM, 2018). Contraditoriamente, num contexto que exige atuação mais eficiente e ampla das políticas públicas, o país edita a PEC 241, também conhecida como PEC da “morte”, reduzindo drasticamente recursos para as políticas públicas.

No Brasil, enquanto a PEC, em nome dos “necessários ajustes econômicos” são congelados, pelos próximos 20 anos, os já parcos investimentos nas políticas públicas, mantendo o sistema tributário intacto, que em tempos de crise não sofre nenhum tipo de ajuste. Mantém as desonerações e isenções concedidas a grandes empreendimentos afirmando. Dessa forma, um sistema fiscal seletivo não é progressivo, onde quem ganha mais paga menos. O poder econômico aprisiona a política pública e determina que gradativamente ela deixará de existir, pois será “desidratada”, em nome do “equilíbrio” financeiro tido como necessário, seja alcançado.

No contexto brasileiro, o modo de produção na sua versão rentista-financeirização está “expelindo” mais pessoas para as margens da sociedade. O contingente de “sobrantes” está

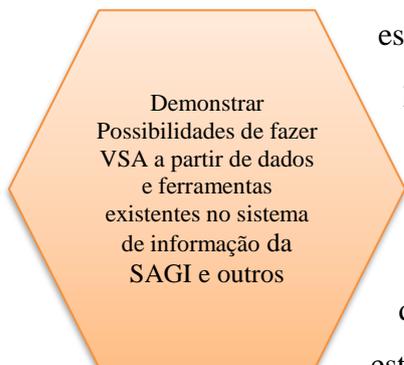
⁶⁵ O Brasil é, sob critérios do Banco Mundial, uma *Upper-middle Income Economy*, grupo de países onde a linha da pobreza ponderada pelo tamanho da economia é calculada em 5,5 dólares por pessoa/dia. Sob esse critério, o Brasil teria hoje mais de 22% de sua população em situação de pobreza, 45 milhões de pessoas em vez de 13 milhões. (OXFAM, 2018, p. 18).

umentando e diversificando-se, enquanto que as políticas públicas estão cada vez mais aquém de poder acolher estes “sobrantes”. Apesar do avanço que foi a implantação do SUAS, ainda assim observa-se suas contradições, dentre elas, as fragilidades técnico-operacionais da (e na) política pública. Os processos de trabalho no e do SUAS sofrem revezes pelo neoliberalismo que, com seus pilares fortalecidos, tem avançado na direção do Estado Mínimo, o que se traduz em menos políticas públicas contraditoriamente ao avanço que é o SUAS. Em que pese, a conquista do SUAS e todas as suas regulamentações e normatizações, não foi suficiente para garantir os avanços necessários desde a gestão até a execução dos serviços socioassistenciais. Nos municípios pesquisados, os serviços tem demonstrado dificuldade em apresentar uma leitura de realidade coerente com as características das vivências das comunidades e territórios, sendo desafiador desenvolver um trabalho com proposta metodológica na perspectiva do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários com as famílias, ao contrário da matriz anterior (focalizada, pontual e fragmentada, percepção do individual), cujo trabalho da assistência social era direcionado à determinadas faixas etárias com determinados e esporádicos programas e/ou projetos “sazonais”.

A política de assistência social na função de proteção social se constitui como um conjunto de ofertas que visam a promoção do sujeito de direito usuário da política pública de assistência social. “Ela tem caráter preventivo, mas também protetivo e proativo”. (MDS, 2017, p. 33). Esta política sob a ótica da prevenção e/ou redução do impacto das situações a que estão expostos aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, ou seja, sendo proteção social de fato e de direito junto à população que sofre privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social, discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, entre outras). Para tanto, faz-se necessário bem a perspectiva de desocultar as expressões da desigualdade social, trabalhando-a no campo das necessidades sociais que precisam ser sanadas a fim de garantir cidadania. Portanto, precisam ser entendidas no campo do direito. Este processo pressupõe uma metodologia de trabalho coletivo e exercício cotidiano de coletivizar demandas na direção da explicitação das contradições entre bem-estar e direito, necessidade e desigualdade.

Além de preventivo, os processos de trabalho na assistência social precisam se configurar na condição protetiva. Conforme MDS (2017, p. 33), isso consiste em “centrar esforços nas intervenções que visam a apoiar, amparar, resguardar, defender e garantir o acesso das famílias e seus membros aos seus direitos”, enquanto a dimensão proativa significa a capacidade de antecipar ou impedir a ocorrência de situações de vulnerabilidade ou risco social.

A atuação proativa deve intervir em situações que impõem obstáculos ao acesso aos direitos. Ela é primordial para que se materializem as ações preventivas e protetivas. (MDS, 2017). Neste contexto, o processo investigativo desta tese definiu por refletir sobre quatro objetivos



específicos, no percurso de desvelar as contradições nos processos de implantação/implementação da VSA. Neste sentido, observou-se que na instância federal desenvolveu-se muitas ferramentas de coleta de dados que são alimentadas pelos municípios. No entanto, os protagonistas da coleta de dados, não utilizam os dados e não acessam informações estratégicas produzidas a partir da realidade de cada unidade

municipal do país. No desafio de fazer vigilância com dados existentes, contextualizou-se os municípios da RMPA a partir de alguns indicadores de infraestrutura e de prestação de serviços da Proteção Social Básica.

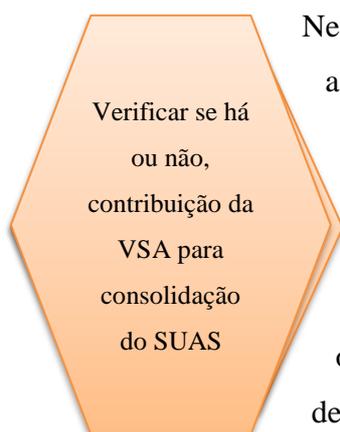
A realidade da RMPA, no que diz respeito ao acesso ao mundo do trabalho, está cada vez mais fragilizado diante do crescente e incessante desemprego, ultrapassou os 12% da população economicamente ativa, cujo setor que mais desemprega é setor de serviços seguido do setor da construção civil e do setor da produção industrial, sendo que no índice de Bem Estar Urbano⁶⁶ (IBEU) a RMPA ocupa um lugar intermediário entre as metrópoles (0,720), sendo que a dimensão de menor alcance a dimensão de serviços coletivos com índice 0,559 configurando total ausência do Estado na prestação de serviços deixando de garantir qualidade de vida para a população que vive nas periferias, denotando a cidade desigual, que penaliza a população sem acesso a renda digna.

Neste contexto, a política de assistência social na região está pautando alguns desafios no campo da proteção social, sendo que na proteção social básica há demanda não atendida, território não coberto, falta de interação entre benefícios e serviços, tais como Programa Bolsa Família, pois os municípios, em geral, acompanham no serviço de proteção e atendimento integral a família, no máximo um por cento (conforme demonstra RMA e Censo SUAS) da população que seria seu público prioritário, sendo que no Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, em especial, para criança e adolescente o quadro é ainda de maior ausência junto a este público. Entre as limitações da proteção social básica, segundo o Registro Mensal de Atendimento, observam-se a não existência de trabalho coletivo e a falta de capacidade instalada para potencializar o atendimento/acompanhamento neste nível de proteção

⁶⁶ Observatório das metrópoles.

uma vez que se acrescenta a questão metodológica, a questão de ausência de quadro de trabalhadores, que nos últimos anos tem passado por uma significativa redução, passando de 50% em algumas cidades, conforme pesquisa PUCRS já citada.

Considerando que a VSA tem responsabilidade com a política de assistência social, constituindo-se com função de pesquisar, produzir, fazer a gestão e disseminação das informações estratégicas para uma assistência social qualificada e qualificadora de processos de garantia de direitos, pautada nas seguranças sociais, observa-se que o percurso da VSA na assistência social ainda está em construção. Iniciou com obstáculos a serem enfrentados nos campos conceitual e operacional. O conceitual passa por desconhecimento e/ou má- interpretação de qual vigilância o SUAS propõe. A concepção de vigilância nos documentos da PNAS é de ser vigilante em relação aos direitos, é monitorar as vulnerabilidades e os riscos para que os serviços sejam qualificados em benefício dos sujeitos que utilizam os equipamentos (serviços e programas) disponibilizados por essa política pública. Portanto, o sentido de vigilância não é de punir os sujeitos, mas monitorar a qualidade dos serviços prestados para que sejam na perspectiva da garantia de direitos e que estejam atentos às dimensões preventivas, protetivas e proativas, além de ter como indicador-mestre as cinco seguranças socioassistenciais a serem afiançadas pela política de assistência social. Neste recente percurso da VSA no SUAS, há a marca de uma proposta inovadora na política de assistência social que se mistura, que convive o velho e o novo.



Nesta perspectiva, outro objetivo da pesquisa debruçou-se em verificar a compreensão dos trabalhadores e gestores do SUAS em relação à VSA. Na RMPA, os trabalhadores estão desenvolvendo processos de trabalho a partir do que entenderam que é VSA. Nesta caminhada, há obstáculos de diversas ordens, como a identificação da VSA como controle moral e/ou administrativo, obstáculos impostos pela precarização trabalhista, pela precarização de (e na) gestão das políticas públicas e os obstáculos em relação ao aprimoramento metodológico operacional da assistência social. A VSA também é concebida como uma tarefa administrativa de coleta de dados, fato a destacar-se no processo da pesquisa de campo, pois invariavelmente, sendo nos diversos níveis de proteção social, de execução direta ou indireta da política de assistência social ou até mesmo a gestão da assistência e gestão da VSA, ao falar em VSA todos os sujeitos pesquisados, imediatamente remetem-se ao instrumento de coleta de dados Registro Mensal de Atendimento (RMA), dentre estes poucos referem outras ações, quando o fazem, apresentam o diagnóstico como a outra

tarefa importante da VSA. Importante destacar a reivindicação dos trabalhadores dos municípios pesquisados: que haja processos de devolutiva da coleta de dados, ou seja que o RMA volte para as equipes em forma de informação estratégica do território-demanda, oferta, para assim subsidiar a implementação da política de assistência social, desde as atividades realizadas pelo e nos CRAS, CREAS e outros serviços socioassistencial no território.

Neste contexto, entre os trabalhadores do SUAS na RMPA, a partir dos municípios pesquisados, há também a percepção que a VSA perpassa todo o fazer profissional no dia-adia, pois o trabalhador observa o contexto ao realizar visita domiciliar, compreende contextos diversos na realização de oficinas e outros trabalhos coletivos, se aproxima da realidade individual que é particular e coletiva, ao realizar o atendimento/acompanhamento individual. Com os dados captados pelas equipes nestes processos de trabalho, remete para a equipe que sistematizará os dados, analisando-os e os reapresentam na condição de dados da realidade, de informação estratégica. Diante disso, os sujeitos pesquisados referem ser importante ter um setor que se responsabilize pela sistematização, gestão e disseminação da informação, mas a VSA não cabe num setor somente, ela perpassa todas as equipes de todos os níveis de proteção social.

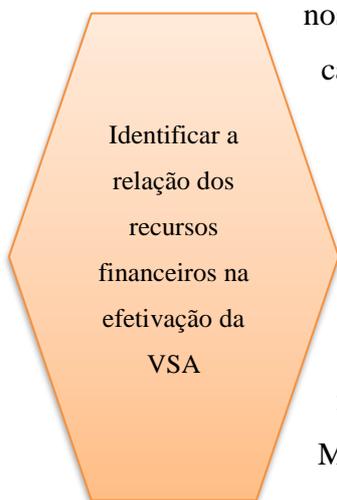
No processo de constituição dos documentos normativos e institucionais da VSA, ela é ora apresentada como função, ora como objetivo. Ela é ora vigilância social, ora é vigilância socioassistencial, compreendendo a VSA como função e a caracterizando-a como inerente à assistência social que circula da gestão à execução voltando para a gestão, cumprindo o encargo de produzir, sistematizar e disseminar informações, elaborar diagnósticos, identificar as necessidades de ofertas da política de assistência social nos territórios, identificar territórios vulneráveis sinalizando e subsidiando o planejamento de intervenções do SUAS no local definido. Enfim, a VSA não ocupa um lugar do vir a ser; ela é eminentemente uma atitude, práxis. É um processo que deve se revelar antes, durante e após a execução da proteção social. A VSA precisa **compreender** a realidade em seu texto, contexto e pretexto, ou seja, tem que compreender o texto ou realidade que ora se apresenta em seu contexto histórico, superando a visão de senso comum, bem como a percepção superficial do contexto que nunca está isolado, há um pretexto, sempre é resultado, tem um percurso de espectro histórico. Para aproximar-se deste exercício do texto, contexto e pretexto, é preciso entender que a análise deve ponderar que o real é constituído de partes que devem ser apreendidas como uma unidade, num exercício em que se parte do observável rumo à essência, a realidade na sua totalidade.

A VSA tem uma função muito específica no SUAS, que é a de analisar criticamente a realidade, pressupõe um processo de compreensão que permite uma tomada de decisão por parte dos gestores, para qualificar os serviços prestados.

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 a 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, s/d., p. 3).

Quanto à contribuição da VSA a partir dos sujeitos pesquisados, aparece como sistematização de dados RMAIS e/ou produção de diagnóstico. No entanto, com um parco alcance das macroatividades e um total “desconhecimento” e/ou absoluta negação das seguranças sociais como parâmetro para a VSA, bem como para as outras duas funções da Assistência Social. Em que pese a VSA se configurar como um olhar da assistência social interpretando (compreendendo, traduzindo) a realidade e desvelando o que está invisibilizado

nos mecanismos de exclusão, nos processos de desigualdade social, característicos de cada território.



Precisa também se constituir em espaços de democratização da informação, precisa contar com trabalhadores na perspectiva da interdisciplinaridade com perfil para a execução das ações de VSA, bem como ser profissional do quadro permanente da prefeitura, da política de assistência social. Desafio de grande monta, num cenário de precarização em que está a Região Metropolitana de POA, é a manutenção de recursos humanos para execução dos serviços, bem como recursos humanos para as atribuições

de gestão, pois segundo os municípios pesquisados, as equipes da VSA nunca foram completas de forma a dar conta da interdisciplinaridade necessária, e desde 2015 os poucos trabalhadores da vigilância já não estão mais com esta responsabilidade, diminuindo assim, drasticamente, as equipes que atualmente contam com 01 ou dois profissionais para a execução desta função no município. A fonte e o financiamento desta função no município são de desconhecimento das equipes, inclusive, em alguns casos, da própria equipe da VSA. O que suscita algumas

reflexões: A VSA, na RMPA não possui planejamento na sua totalidade, pois ao desconhecerem sobre o financiamento, demonstram não ter planejado as ações, que necessariamente deveriam ter seu custo pensado no planejamento. Como executar um serviço que não possui planejamento nem financiamento? Vale destacar que sem financiamento inexistente política pública. Sendo de fundamental importância entendermos deste, essencial, aspecto da execução da política pública de assistência social.

Para concretizar a VSA, a orientação técnica propõe as macroatividades, um conjunto de atividades para a execução da VSA a título de instrumentais, que são: organização, estruturação e padronização de informações; gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; elaboração de diagnósticos e estudos; monitoramento e avaliação; planejamento e organização de ações de busca ativa; e notificações de violências e violações de direitos. (BRASIL, 2013b). Estes instrumentais devem ser compreendidos como mediadores para dar conta da função da VSA nos municípios, estados e união, concretizando o Ser Vigilância Socioassistencial no SUAS.

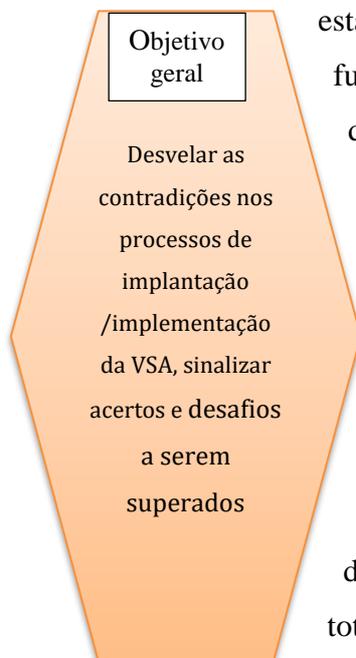
No entanto, estas macroatividades não estão no contexto da VSA nos municípios, dificultando a apreensão a VSA em sua totalidade. Há a percepção de algumas delas que, por vezes, ocupam um lugar eminentemente administrativo alheio ao processo de trabalho, desprovido da potência técnico-política, na perspectiva do interpretar, compreender, traduzir a realidade. Nesta perspectiva, entre os desafios do percurso VSA na política de assistência social, no aspecto da produção, sistematização, gestão e disseminação da informação, elencam-se os seguintes: aprimorar a interface com secretaria de assistência social para constituição, análises e devolutivas dos dados; desenvolver habilidades e competências junto aos trabalhadores do SUAS para melhor utilização da potência dos sistemas; envolver todos os trabalhadores do SUAS e responsabilizá-los com a informação e o registro dela, seja no meio físico, seja no meio virtual e banco de dados VIVO, subsidiando a gestão e a prática profissional no SUAS, e um aspecto de extrema relevância as análises e devolutivas aqui mencionadas devem estar amparadas em parâmetros, sendo o principal deles a garantia das seguranças socioassistenciais.

No aspecto de elaboração de diagnóstico e estudos, os desafios exigem desenvolver habilidades e competências junto aos trabalhadores do SUAS na perspectiva da pesquisa e análise de dados, bem como no aspecto da construção coletiva e participação de gestores e profissionais das equipes de referência, além da equipe da VSA; realizar a capacitação que proponha um exercício concreto de pesquisa e elaboração do diagnóstico, familiarizando os trabalhadores junto aos sistemas MDS e outras fontes de pesquisa e mobilização junto aos municípios para a elaboração do diagnóstico. Exigem também apoiar e publicar os diagnósticos

socioterritoriais. Enquanto no aspecto do monitoramento e avaliação, inicialmente é preciso entender como imprescindível ferramenta de planejamento e que, para monitorar e avaliar, deve haver parâmetros de intervenção. Estes estão previstos na política de assistência social na tipificação dos serviços socioassistenciais, bem como pela concepção de política executada em forma de um sistema único e devem afiançar as seguranças socioassistenciais.

Nesta perspectiva, alguns desafios do percurso de monitoramento e avaliação na VSA são: efetivar as seguranças socioassistenciais como parâmetro das garantias a serem perseguidas a partir de cada um e de todos os serviços socioassistenciais; fazer serem compreendidas as orientações técnicas como ponto de partida, não como um escudo ou receita, possibilitando o desenvolvimento de processos criativos de metodologia centrada no direito, na ação coletiva (e não no favor e no individual) que trabalhe a autonomia e o desenvolvimento humano baseado na participação e constituição de cidadania. Um outro e importante desafio para o monitoramento e avaliação diz respeito às metas do pacto de aprimoramento, para que sejam construídas com a participação efetiva das três esferas e com instrumento de avaliação monitorado periodicamente com devolutivas e reordenamento das metas periodicamente. É preciso que tenha efetivo monitoramento e consequência deste no cotidiano da gestão SUAS e na qualidade dos serviços oferecidos à população.

Em que pese a VSA ser recente na política de assistência social, ela tem desafiado os



estados e municípios a se porem a caminho de constituí-la como função da assistência social no SUAS. Este processo histórico tem demonstrado o envolvimento de resistência/resiliência dos trabalhadores em implantá-las e/ou implementá-la nos municípios, pois nem sempre há interesse ou iniciativa dos gestores para este fim.

O processo de aprender fazer fazendo, tem se constituído por várias percepções em uso no cotidiano. Uma delas concebe a VSA como um instrumento ou ferramenta reduz a VSA ao campo administrativo desprovida da potência técnico-política, para além de um setor ou de uma ferramenta, podendo ocultar a perspectiva de totalidade que esta função possui. É importante ressaltar que “ao ser vigilância socioassistencial função de uma política pública, seu âmbito de presença e responsabilidade extrapola a condição auxiliar ou função meio da proteção social” (SPOSATI, 2017, p. 3), mas com responsabilidade de protagonista no percurso desvelando a incidência de proteção social e de desproteção social tornando-se cada vez mais presente no

processo de dar garantia à política de assistência social na condição de proteção social a partir de dados, informações estratégicas, leituras de realidade sob a ótica da política de assistência social. Para tanto é preciso superar a ignorância em relação ao que pode ser feito na condição de VSA a partir de fontes externas à assistência, bem como em relação às suas próprias fontes, tais como as produções da SAGI. Observou-se, ainda, a fragilidade da Proteção Social Básica que está pouco ressonante na condição de prevenção que deveria ser sua essência; proteção social básica como as outras funções está sim com uma imensa e arrebatadora dificuldade de cumprir sua função de proteção social, mas as ações desta proteção estão sendo negligenciada, não somente por conta da precarização a que está submetida, mas há uma visão de mundo que está norteando a gestão e execução desta proteção social. Esta visão de mundo não concebe o usuário como sujeito histórico, como sujeito de direitos, mas quando muito, o concebe como objeto de direitos.

A VSA tem responsabilidade com o acesso ao direito, em especial, no tocante aos direitos socioassistenciais. Tem ainda o compromisso com a assistência social e a sua capacidade e qualidade de resposta às demandas nos territórios, no enfrentamento das multifacetadas manifestações da questão social: a desigualdade social nos territórios, sendo estas respostas na perspectiva das seguranças socioassistenciais e não do controle moral, ao contrário, devendo estar a serviço do controle social.

O contexto de precarização do (e no) trabalho observou-se junto aos municípios pesquisados, em que os trabalhadores destacam o processo de trabalho enquanto VSA sob aspecto de coleta de dados em função do RMA. Em menor intensidade, referem a experiência de diagnóstico socioterritorial, e apenas um dos municípios pesquisados referiu processo de trabalho para construção de boletim informativo identificando territórios. Ao mesmo tempo que os trabalhadores referem o RMA, também reivindicam participar da construção deste instrumento e receber devolutiva dos dados coletados para o território de atuação de cada equipe. Verifica-se que o processo de trabalho necessita ser mais participativo, democrático, além de desenvolver a capacidade de análise e reflexão sobre os dados, transformando-os em informações estratégicas nos territórios e/ou indicadores de realidade.

O desafio posto é o de visibilizar a VSA em sua totalidade com suas macroatividades, considerando o objeto de trabalho – a realidade, o contexto socioeconômico territorial, a política de assistência social – nos aspectos de demanda e oferta dos serviços socioassistenciais. Também é necessário visibilizar os instrumentos ou meios de trabalho que estão compostos por instrumentos materiais (formulários, sistemas informatizados, entre outros) e instrumentos imateriais (conhecimento, habilidades, estudos, saberes, práxis, pesquisas, competência); o

mesmo vale para os agentes do trabalho, como os trabalhadores da gestão e da execução da assistência social, usuários desta política pública e a instância de controle social correspondente, isto é, o CMAS.

Vale destacar que o processo de trabalho da VSA busca estudar a realidade a partir da coleta de dados e pesquisa na perspectiva de obter um diagnóstico da realidade que subsidie o planejamento e a intervenção, subsidiando a ação técnico-política da assistência social no território. Nesse sentido, ela é parte do instrumental na construção de fluxos e protocolos em vista do aprimoramento da prática desta política sob o prisma da garantia de direitos, identificando demandas, qualificando respostas e ampliando a disseminação da informação dando de conhecer à sociedade a manifestação clara e visível da desproteção social. No entanto a RMPA precisa avançar neste processo, pois a partir das respostas aos objetivos específicos pode-se constatar a percepção de VSA, por vezes mais ampla e condizente com a proposta desta função, mas no processo operacional a VSA está ocupando o espaço de tarefa administrativa, percebida por alguns trabalhadores como controle moral, como controle de produção, em especial junto aos trabalhadores de execução terceirizada ao que apelidam de “parceirizada”. Acrescenta-se a esta limitação o desafio de execução da proteção social básica a partir de metodologia coletiva na condição de direito a ser garantido pautado nas seguranças a serem afiançadas.

Para tanto, é mister um paciente, histórico e delicado diálogo entre as funções de proteção social e a VSA, na perspectiva de disponibilidade para revisar a prática e coragem para desafiar-se na constituição de novas práticas criativas, inovadoras e com real fôlego de superação das velhas práticas de tutela e negação de direito, ainda hoje em execução.

O desafio da gestão de assistência social, apesar dos poucos recursos, é o de empreender esforços para garantir uma equipe de referência na (e para a) VSA no município, estado e união com a função de organizar, analisar, sistematizar informações, constituindo reflexões coletivas com os trabalhadores, usuários e conselheiros de assistência social sobre achados nas análises e sistematizações. Neste desafio está a necessidade de conceber a Vigilância como mediação entre a gestão e a execução da política sendo responsável por enxergar no sentido de desvendar, as contradições, as configurações da questão social no território. Revelar as contradições, determinantes e as formas como se manifestam as desigualdades sociais e se materializam nas vulnerabilidades e nos riscos sociais no território junto à população.

Vale salientar que o fio condutor deste processo diz respeito às seguranças, isto é, por onde e como concretizar a análise que revele as vulnerabilidades de riscos além da potência existente nos territórios. Por onde? Respondendo em que medida as seguranças

socioassistenciais estão sendo efetivadas na vida do território e das famílias/indivíduos. Por exemplo, na segurança da **Acolhida** a VSA deve monitorar, avaliar e indicar para gestão e para a sociedade em geral, como está a prestação de serviços na proteção social básica e na proteção social especial. Em que medida os serviços são oferecidos à população, respondendo a demanda com quadro de profissionais condizente com a necessidade, em ambiente apropriado com nível de qualidade e dignidade aos demandatários dos serviços. A VSA precisa demonstrar em que medida os serviços estão constituindo como processo de forma continuada junto à população.

Na segurança da **Renda**, a VSA precisa conhecer onde está e quem são as pessoas que precisam acessar esta segurança. Seria bom a VSA conseguir indicar os vazios desta segurança no município, no estado e no Brasil; estimar, ou afirmar o impacto desta segurança na vida dos indivíduos e das famílias que acessam esta segurança. A VSA pode problematizar ou motivar reflexões quanto ao que está definido como Renda Mínima e o padrão de dignidade deste benefício para que seja realmente uma segurança socioassistencial. A VSA pode ainda desafiar-se a mensurar em que medida os serviços socioassistenciais e os benefícios de Renda estão dialogando, em que medida os benefícios são mais efetivos com o acompanhamento nos serviços, identificando também qual é o déficit dos serviços em relação aos benefícios de Renda.

Nesta segurança, é possível averiguar que há movimentos de descontentamentos” das equipes, mas estes não passam por análise e sugestões, estão mais no campo do lamento da queixa do que não é possível fazer, entre outras situações, também pelo tanto de trabalho que está posto. No entanto, a assistência social precisa desenvolver expertise neste campo, para falar desta realidade e como fazer justiça social com esta população que necessita da Renda Mínima. A assistência social não pode continuar deixando na mão dos “economistas” comprometidos com o capital, estas reflexões, pois desta forma corre-se o risco de o cálculo da renda devida à população ficar no âmbito da esmola e não do direito. Deve haver o encontro dos saberes (interdisciplinaridade) e das necessidades do capital e do trabalho, se não para fazer justiça social, pelo menos para contrapor com argumentos e justificativas consistentes, frutos de estudo e conhecimento da realidade socioeconômica dos territórios, da população e da nação.

A VSA deve afirmar a importância a garantia da **segurança do convívio familiar, comunitário e social**. Em que medida os serviços socioassistenciais primam por esta segurança no processo metodológico operacional na oferta do serviço, bem como verificando quais são os resultados a curto, médio e longo prazo junto as famílias e aos territórios. Monitorando também os serviços que precisam estar trabalhando sob os aspectos de laços de pertencimento, sobre

projetos pessoais e sociais, verificando ainda quais são os impactos nos serviços, no território e nas famílias.

Na segurança da **autonomia**, a VSA precisa descobrir uma forma de verificar em que medida os serviços respeitam e trabalham com o exercício do protagonismo da população em relação às desigualdades sociais, desenvolver mecanismos de motivação, indicadores de mobilização das equipes em relação a esta segurança. Precisa-se refletir em que medida se trabalha o protagonismo dos usuários na construção, execução e avaliação dos serviços socioassistenciais ofertados no território, em que medida os usuários protagonizam, mobilizam-se na perspectiva de exigir direitos em relação à proteção social, destacando aqui, a política de assistência social.

Na segurança de **apoio e auxílio**, a VSA precisa contribuir para fazer-se conhecer esta segurança como direito da população em contraposição ao que está posto no campo da benesse ou do favor, ou do apadrinhamento. A VSA deve conhecer a demanda desta segurança em cada território. Quais as ofertas existentes, estão dando conta da demanda ou não. Se não, o que precisa para alcançar a demanda, quantas famílias não acessam esta segurança. Quantas acessaram e o que repercute na vida delas e no território. A VSA deve contribuir no enfrentamento do desafio da afirmação do direito junto a população quando trata-se das seguranças a serem afiançadas pela política de assistência Social no Sistema Único de Assistência Social.

Diante destas reflexões, vale destacar a necessidade, dentre tantas outras, a de (re) avaliar se os instrumentos de coleta de dados contribuem para visibilização destas questões que correspondem à verificação do acesso ou não às seguranças a serem afiançadas pela assistência social.

Para o conjunto dos trabalhadores, gestores e controle social do/no SUAS, o desafio posto é fazer da Vigilância Socioassistencial, realmente, uma Função da Assistência social, utilizando-a em todo o seu potencial, no mínimo com as macroatividades já propostas, centrada no SUAS parametrizada nas seguranças sociais. É preciso perceber a VSA no campo técnico-político como elemento indispensável do processo de trabalho cotidiano que convoca a superar a não cultura da informação e convida à reflexão do que e como transformar instrumentais da VSA que, por ventura, não estejam correspondendo à realidade, em mecanismos mais úteis e práticos para esta função da política de assistência Social. Para tanto, há que conhecer e compreender a proposta da VSA e, assim, construir avaliações e possíveis proposições, superando este processo de negação desta função avançando para um percurso de afirmação do do Sistema Único de Assistência Social e a importância da Vigilância Socioassistencial na

garantia de uma assistência social na condição de proteção social afiançadora de seguranças sociais junto a populações que dela necessitarem.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Andreia Cristina da Silva. **Vigilância social**: Ferramenta necessária no enfrentamento da violência de gênero em Presidente Prudente. Faculdade de Presidente Prudente, São Paulo, Presidente Prudente, 2011.
- ALVES, José Eustáquio. **O fim fóssil do pacto política e econômico da nova república**. IHU on-line, ed. 546, maio 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2ZK2wku>. Acessado em: 2 dez. 2018.
- AMARAL, Nayara Rezende. **De que vigilância estamos falando?** Brasília, UNB, 2014.
- AMORIM, Claudia Francisco de. **O Sistema de Informação e Gestão da Assistência Social de Pernambuco (SIGAS/PE)**: uma possibilidade para a articulação da rede socioassistencial? Tese de doutorado. PUCSP, São Paulo, 2008
- ANDRADE, Iraci de. **Território e assistência social**: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço. Tese de doutorado. PUCRS, Porto Alegre, 2012.
- ANGELONI, Maria Terezinha (Org). **Gestão do conhecimento no Brasil: casos, experiências e práticas de empresas públicas**. Rio de Janeiro: Qualitynark, 2008.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo, Cortez, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho, São Paulo. Boitempo, 1999.
- ARAÚJO, Pedro Xavier de. **A desigualdade social e o planejamento da mobilidade**: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015). UFRGS, Porto Alegre, 2017.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. Veras Editora. São Paulo, 2003
- BARBOSA, Walmir. **Marxismo**: história, política e método. Disponível em: https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/934138/mod_resource/content/elementos%20b%C3%A1sicos1.pdf. Acesso em: 17 ago. 2019.
- BERRO, E. C. Organização e gestão. Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito. *In*: IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003, Brasília. Caderno de textos. p. 65 -68
- BORGES, Camila Dellatorre. Aplicações da técnica do grupo focal: fundamentos metodológicos, potencialidades e limites in Revista da SPAGESP, ISSN-e 1677-2970, Vol. 6, n.º 1, 2005.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- BRAVO, Maria Inês. **Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional**. Ser Social – Revista do programa de pós - graduação em política social. Brasília, UnB. n.º 10, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3en0Xgo>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. **Resolução CNAS n.º 145**, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 28 out. 2004.

BRASIL. **Resolução nº 130**, de 15 de julho de 2005. DOU 25/07/2005. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS/2005.

BRASIL. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

BRASIL. **Caderno 3: Vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de Assistência Social. CapacitaSUAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013a.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, 2013b.

BRASIL. **Resolução nº 4**, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013c.

BRASIL. **Registro mensal de atendimento**. 2013d. Disponível em: <https://bit.ly/2XzDzpg>. Acesso em: 16 març. 2019.

BRASIL. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, 2013e.

BRASIL. CapacitaSUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Caderno 2. Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e política de assistência social**. Brasília, 2013f.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013g.

BRASIL. **Resolução nº 17**, de 20 de junho de 2011a. Dispõe sobre ratificação da equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.

BRASIL. CNAS. **Anais VIII conferência nacional de Assistência Social**. Brasília, 2011b.

BRASIL. **Lei n.º 8.742**, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. alterada pela Lei 12.435 de 06 de julho de 2011c.

BRASIL. **Resolução CNAS n.º 33**, de 12 de dezembro de 2012a. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 3 jan. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 8**, de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos

Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012b.

BRASIL. **Censo SUAS 2016**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2M3gshB>. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, s/d. 60 p.

BRITO, Aesth Ararípes Medeiros. **Pedagogia da autonomia**, UESPI-PI, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2X5kRa2>. Acessado em: 24 ago. 2019.

CABRAL, Ana Beatriz. **O texto, o contexto e o pretexto: ensino de literatura, após a reforma do ensino médio**. 2008. 247 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: Artes de fazer**. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 1994.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Que controle social na política de assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.72, p. 119-144, nov. 2002

CORREIA. Maria Valeria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003

COSTA, Patricia Vieira et al. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

COTRIM, Beatriz Carlini. Potencialidades da técnica qualitativa grupo focal em investigações sobre abuso de substâncias. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 30, n.º 3, p. 285-93, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FASC. **A realidade das crianças e adolescentes em situação de risco social na grande Porto Alegre: Perfis e índice de vulnerabilidade**. Porto Alegre: Brasil, 2004.

FATORELLI. Maria Lucia. **Reforma da Previdência**. Disponível em: <https://bit.ly/2M3gshB>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FIOROTTI, Marlene; GUIMARÃES, GLENY. T. D. **A política de Assistência social e os desafios do trabalho profissional na construção do diagnóstico socioterritorial: Políticas Sociais na América Latina, Retrocessos e resistências**. Curitiba: APPRIS, 2018.

FIOROTTI, Marlene. MAIA, Marilene. CRAS – Centro de Referência de Assistência Social. **Dicionário crítico: Política de Assistência Social no Brasil – CEGOV**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

FIOROTTI, Guimaraes, G. T. D.; CAETANO, M. Território e intersetorialidade: uma experiência a partir do “mapa falado” *In: III Seminário Internacional de Políticas Públicas reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção*. 2017, Porto Alegre. Anais do III Seminário Internacional de Políticas Públicas reinvenção em tempo de esgotamento e disjunção. Porto Alegre, 2017.

FIOROTTI, M. R. O.; GUIMARAES, G. T. D. **Território e a participação popular**: desafios da e na intervenção social. III jornadas internacionais: sociedad, estado y ubiversidad, 2017, mar del Plata. III jornadas internacionais. sociedad, estado y ubiversidad. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar Del Plata. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.

FIOROTTI, Maia, M.; NASCIMENTO, R. P. Diagnóstico Socioterritorial: Uma Construção Coletiva, Muitos Aprendizados – Experiência de Canoas-RS. *In: VII Seminário Observatórios Pesquisas, Instituições e Sociedade nas Tramas de Crise*. 2017. Porto Alegre. VII Seminário Observatórios Pesquisas, Instituições e Sociedade nas Tramas de Crise. São Leopoldo RS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2017.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

FREIRE. **Educação como prática da liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996

FREIRE. Paulo. **Pedagogia da autonomia**: Saberes necessários à prática educativa São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRITZEN, JULIANA PIRES. **A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**: uma análise sobre seus processos e “produtos” a partir da realidade de Florianópolis.UFSC, 2017.

DUARTE, Teresa. **A possibilidade da investigação**: reflexões sobre triangulação (metodológica). CIES e-Working Paper n.º 60/2009. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia. ISSN 1647-0893) disponível em: <https://bit.ly/3gv5rUc>. Acesso em: 6 dez. 2019.

GARCIA, Maria Luiza.; COUTO, B.R. et.al. Proteção social e seguridade social: a Constituição de sistemas de atendimento às necessidades sociais. *In: GARCIA, M.L.; COUTO, B.R.; MARQUES, R.M (org.). Proteção Social no Brasil e em Cuba*. Porto Alegre: Edipucrs, 2012, p. 43-60.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. *In: BAUER, M W; GASKELL, G. (ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

GERHARDT. Tatiane. Métodos de pesquisa: Porto Alegre. Editora UFRGS, 2015.

GUIMARÃES. Gleny, T.D. **Ressignificando os labirintos da pesquisa qualitativa**: exercícios práticos de análise de discurso. Porto Alegre. Edipucrs, 2017

GUIMARÃES. Gleny, T.D. **Aspectos da teoria do cotidiano**: Agnes Heller em Perspectiva Porto Alegre. Edipucrs, 2002.

GUIMARÃES. Gleny, T.D. **Historiografia da cotidianidade nos labirintos do discurso**. Porto Alegre. Edipucrs, 2000.

HARVEY. David. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo. Boitempo, 2016.

HARVEY. David. **Direito à cidade e resistências urbanas**. TV Boitempo publicado em março, 2015.

HELLER, Agnes. **Sociologia de la vida cotidiana**. 3. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1984.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

HOBBSBAWM, Eric. **Sobre história**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

IPEA. **Vulnerabilidade social no Brasil**: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2018.

JACCOUD, Luciana. O suas na proteção social brasileira. **Novos estud.**, Cebrap, São Paulo, v. 36.02, p. 37-53, 2017.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

JOPPERT, Marcia. Paterno.; SILVA, Rogério Renato. **Guia metodológico para monitoramento e avaliação participativa de ações municipais**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: Entre territórios de Vida e territórios Vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sócio urbanística e contribuição para a gestão pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.º 16, p. 335-364, abr./jun., 2003

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1991.

LAZZARI, Evelise. **As pesquisas avaliativas de enfoque misto**: bases teórico-metodológicas para a operacionalização da vigilância socioassistencial. Dissertação de mestrado PPG em Serviço Social PUCRS, POA, 2014.

LAZZARI, Evelise. **Vigilância socioassistencial no Brasil**: contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social. Tese doutorado PUCRS, Porto Alegre, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINELLI, Maria Lucia. **Pesquisa Qualitativa um instigante desafio**: São Paulo, editora Veras, 2009.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Livro 1, v.1, t.1.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX. Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital; [tradução de Rubens Enderle]. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital: Processo de Trabalho e Processo de Produção de Mais valia**. Volume 1 – Parte III. 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. Capacitação das entidades sociais de Campinas: questão social: vulnerabilidades e riscos sociais, PNAS e SUAS. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/36xZDET>. Acesso em: 28 mar. 2010

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Marai Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. RJ Vozes, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza.; MINAYO-GÓMEZ, C. (2003) Difíceis e Possíveis Relações entre Métodos Quantitativos e Qualitativos nos Estudos de Problemas de Saúde. *In*: GOLDENBERG, P.; MARSIGLIA, R. M. G.; GOMES, M. H. A., (org.) (2003) **O clássico e o novo: Tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz

MIOTO, Regina Celia Tamasso; DALPRÁ, Keli Regina. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In*: MIOTO, Regina Celia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cassia Maria. (orgs.). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015, p.147-178.

MORAES, Roque. Análise de Conteúdo: limites e possibilidades. *In*: ENGERS, M.E.A. (Org). **Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação**. Porto Alegre: Edipucrs, 1994.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n.º 37, p. 7-32, PUCRS, 1999

NAKATANI, Paulo. **Matéria do Minicurso: Estado e capital**. Porto Alegre: PUCRS, 13-14 de março de 2017.

NETO, José Paulo. **Cotidiano, conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez, 1996.

NETO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2003.

NUNES, Rodrigo dos Santos. **Como a população em situação de rua está contemplada no processo de vigilância socioassistencial?** Porto Alegre: PUCRS, 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. **La descodificación de la vida cotidiana: metodos de investigacioncualitativa**. Bilbao, Universidad de Deusto, 1989.

OXFAM. **Os números das desigualdades no Brasil**. Disponível em: <https://bit.ly/3gt4jAn>. Acesso em: 2 set. 2019.

OXFAM. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <https://bit.ly/3cbjsTs>. Acesso em: 7 set. 2019.

PAULLILO. Maria Angela Silveira. Jovens, drogas, risco e vulnerabilidade: Aproximações teóricas. **Serviço Social em Revista**, v. 3, 1, jul/dez. 2000.

PEDUZZI, Marina. **Equipe multiprofissional de saúde**: a interface entre trabalho e interação. Tese de Doutorado, Campinas: Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, 1998.

PEDUZZI. Marina. Mudanças tecnológicas e seu impacto no processo de trabalho em saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, 1(1), p. 75- 91, 2003.

PEREIRA, Antonio. **A analítica do poder em Michel Foucault**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas**: subsídios a crítica dos mínimos sociais: São Paulo, editora Cortez, 2000.

PINHEIRO. Eliana Silva Mainardes. **Vigilância socioassistencial**: A presença de vulnerabilidade social e risco social da população por unidade territorial. Curitiba: UTFPR, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO, Eleutério Fernando da Silva. **Crises, capital financeiro e democracia ameaçada** in IHU ON LINE. Acesso em 15 dezembro 2018. <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/579037-crisis-capital-financeiro-e-democracia-ameacada>

PRATES. Jane. A vigilância socioassistencial e sua relação com o planejamento, a gestão da informação e a pesquisa. **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. UFMA. São Luís. Disponível em: <https://bit.ly/2TJEIf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.º 98, 2009.

RIBEIRO. KASSIA. S. **A vigilância socioassistencial como função da política de assistência social**: Um estudo da gestão municipal da micro-região de Itapecerica as Serra/SP. PUCSP, 2014.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, T.G.M. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Londrina, v. 15, n.º 2, p. 130-151, jan/jun 2013.

RIZZOTTI. Maria Luiza Amaral. **A vigilância social na política de assistência social**: uma aproximação conceitual. Disponível em: file:///C:/Users/consulta2b/Downloads/13562-69050-1-PB.pdf. Acesso em: 4 jul. 2017.

ROCHA. Simone Rocha. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17(2), p. 29-40, jul.-dez./2011

SAGLIMDS. **Aplicações**. Disponível em: <https://bit.ly/3dkw4ZK>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SILVA, Thais Gaspar Mendes. **A vigilância social na política de assistência social: análise dos aspectos conceituais e operacionais UFM**. PR, 2015.

SILVA, Thais Gaspar Mendes. **A vigilância social na política de assistência social: Desafios conceituais e operacionais em âmbito municipal**. Londrina: UEL, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record. 2010.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SCHERER, Giovanni Antonio. **Juventudes, (in)segurança e políticas públicas: A proteção social no Brasil**. Curitiba: Juruá, 254 p. 2017.

SOUZA, Dilma Veríssimo.; ZIONI, Fabíola. (2003) Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. **Saúde e Sociedade** (On-line), v.12, n.2, p.76-85. Disponível em: <https://bit.ly/36xZDET>. Acesso em: 29 nov. 2019.

SILVA, Thais Gaspar Mendes. A função Vigilância social na política de assistência social: Uma aproximação conceitual. **Anais do 5º seminário nacional Estado e políticas sociais**, Cascavel: 2011.

SILVIA, J. A. S. **Panóptico**. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/36xZDET>. Acesso em: 28 mar. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da Assistência Social na cidade de São Paulo (2001-04). **RAP**, Rio de Janeiro, 39(3), p. 505-73, maio/jun. Disponível em: <https://bit.ly/36xZDET>. Acesso em: 11 set. 2016.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. Vigilância Socioassistencial: condição para afirmação do direito socioassistencial no âmbito da proteção social distributiva. **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. UFMA. São Luís. Disponível em: <https://bit.ly/3dkw4ZK>. Acesso em: 15 abr. 2018.

TABORDA, Elis. **Autonomia em Marx, Gramsci e Lukács: análise a partir do projeto ético-político do Serviço Social**. UFSC Florianópolis- SC, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3dkw4ZK>. Acesso em: 24 ago. 2019.

TEIXEIRA, Renato. **Busca ativa**. Relatório pesquisa busca ativa município de Canoas, Instituto Humanitas Unisinos, 2015.

TORRES, Amarildo Lima. Gênese, lugar e perspectivas da Vigilância socioassistencial: estudos no campo da Política de assistência social nos municípios de Belém e Ananindeua. UFB, Belém, 2016.

VAITSMAN, Jeni. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência Saúde Coletiva**, 2009.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. Planejamento: projeto de ensino aprendizagem e projeto político-pedagógico. **Cadernos Pedagógicos do Libertad**, v. 1. São Paulo: Libertad Editora, 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo. Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil, 2001. **Temporalis**: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O sistema único de assistência social em São Paulo e Minas Gerais**: Desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. O sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento. São Paulo, Cortez, 2012.

ZAGO, Luis Henrique. O método dialético e a análise do real. **Kriterion**, Belo Horizonte, n.º 127, jun. 2013, p. 109-124.

APÊNDICE A – Carta do II Seminário Regional – Granpal de VSA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

MUNICÍPIO DE CANOAS

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Diretoria de Vigilância Socioassistencial e Gestão
da Informação – DVSAGI

Carta do II Seminário Regional – Granpal de
Vigilância Socioassistencial

Canoas, 30 de Setembro de 2015.

Ilma Sra. Secretária Nacional de Assistência Social

Ilmo srs representantes – Comissão Tripartite

Ilmo srs representantes – Comissão Bipartite

Os representantes dos municípios da região Metropolitana – Granpal reunidos no II Seminário Regional de Vigilância Socioassistencial, ocorrido no dia 29 de setembro de 2015, com a participação do representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS – Sr. Hugo Nunes discutiram as Contribuições da Vigilância Socioassistencial no Pacto de Aprimoramento do SUAS. O debate entre os municípios suscitou um conjunto de questionamentos quanto à viabilidade de execução do Pacto, motivando a realização da seguinte proposta:

Resolução 18 de 15 de junho de 2013:

Meta 1: Acompanhar pelo PAIF as famílias com até 1/2 salário registradas no Cadastro Único.

Proposta: Nos municípios de grande porte e metrópoles que a meta seja 5%, pois a taxa proposta não está conectada com o tamanho da equipe CRAS definida na NOB/RH. A taxa de 10% não é factível.

Meta 3 – Cadastrar as famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico
60% para municípios de médio e grande porte; 50% para metrópoles.

Proposta:

30% municípios grande porte e 25% metrópoles;

c) Meta 10 – Identificar e cadastrar famílias no CadÚnico com a presença de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil

Atingir no mínimo 70% de cadastro até fim de 2017 nos Municípios com alta incidência que aderiram ao cofinanciamento das ações estratégicas do PETI em 2014.

Proposta:

Há sérios problemas no dado do IBGE, quais sejam: o critério que vem sendo adotado pelo IBGE para definição de trabalho infantil, a ausência de endereços para identificação das situações, tendo em vista, que é um fenômeno que pode ocorrer no âmbito doméstico ou nos espaços públicos. Propõe-se que a referência seja as famílias cadastradas no CadÚnico ou, em se mantendo a fonte IBGE que se reavalie os dados municipais.

d) Acompanhamento pelo PAEFI de famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. Acompanhar 60% das famílias com criança ou adolescente nos serviços de acolhimento.

Proposta: Rever a forma de cálculo da meta, pois está sendo utilizado indicadores do RMA CRAS e CREAS, cuja forma de coleta de informações difere, uma refere família e outro refere indivíduos.

e) Medição das metas:

Proposta: Que a medição das metas identifique e publique no RI Pacto de Aprimoramento de forma gradativa o quanto cada município atingiu de cada meta, para assim a cidade pensar alternativa de como e o que fazer para percorrer o percurso até 2017 no sentido de atingir a meta.

Que seja definido um valor e fonte de financiamento para vigilância Socioassistencial, talvez um percentual do IGDSUAS e do IGDPBF...

Que os municípios que conseguirem alcançar no mínimo 60% do Pacto, recebam um plus no cofinanciamento dos serviços nos dois níveis de proteção (Básica e Especial), bem como nos recursos de aprimoramento da gestão (IGDSUAS e IGDPBF). Pode ser um valor para 60%, outro para 80% e um para o 100%.

Marlene Fiorotti

P/ Granpal

APÊNDICE B – Carta Convite aos Municípios

Pesquisa: Vigilância Socioassistencial: travessia entre o texto constitucional regulatório e o contexto vivido

Ilmo Sr. (a)

Convidamos seu município, a partir dos gestores e de seus trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para participar da Pesquisa **Vigilância Socioassistencial: travessia entre o texto normativo regulatório e o contexto vivido**, e a pesquisa **Trabalho, território urbano e discurso: Desafios na implementação da vigilância socioassistencial**. Esta pesquisa comporá uma tese de doutorado do programa de pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGSS/PUCRS). Ao compor a tese de doutorado, quer também ser um processo de contribuição com os municípios desde a reflexão até a execução deste novo serviço da Assistência Social, oferecendo pistas sobre a implantação e/ou implementação deste serviço a partir da contribuição coletiva das cidades envolvidas na pesquisa e do estudo teórico desenvolvido.

No contexto de implantação (em poucas cidades pode-se falar e implementação) deste novo serviço da Assistência que segundo a lei 12435/11 e NOBSUAS 2012, caracterizada como uma das três funções da política pública de assistência social, quais sejam: Proteção Social, defesa socioinstitucional dos direitos socioassistenciais e Vigilância Socioassistencial.

A pesquisa exige estudo teórico, bem como estudo da execução do serviço na realidade de cada cidade com seus limites e suas possibilidades, sendo assim a pesquisa utilizará dois importantes instrumentos:

Entrevista semi-estruturada com gestores, trabalhadores do SUAS (governo e sociedade civil) e com conselho municipal de assistência social;

Estudo dos documentos produzidos pela Vigilância socioassistencial em seu município, tais como Registro Mensal de Atendimento (RMA) Censo SUAS possíveis planilhas e outros documentos construídos pela vigilância para os outros setores da Política pública a fim de subsídio da execução da política pública no território;

Grupo focal com os envolvidos na entrevista. Será o momento da primeira devolutiva da pesquisa com a sistematização de todas as respostas. Esta sistematização será alvo de

reflexão e possíveis deliberações do conjunto dos pesquisados sobre a execução do serviço da vigilância socioassistencial nos municípios.

Considerando o pouco tempo de existência da Vigilância socioassistencial e de que ela está sendo construída a partir das experiências de cada cidade, é imprescindível a participação de seu município na pesquisa contribuindo assim com construção teórico-prática deste serviço. A amostra da pesquisa compreende 08 pessoas de cada cidade, o universo de cidades pesquisadas será de 3, sob os critérios de 01 cidade de médio porte, 01 de grande porte e a metrópole, que afirmem contar como serviço de Vigilância Socioassistencial, conforme quadro ilustrativo abaixo:

Quadro 12 – Sujeitos pesquisados- municípios

Município	Número de CRAS que respondeu ao Censo SUAS 2017	Dimensão Estrutura Física	Dimensão Recursos Humanos	Dimensão Serviços & Benefícios	IDCRAS 2017 sintético*
Alvorada	5	2,2	4,6	2,4	3,07
Cachoeirinha	5	3,2	3	1,8	2,67
Canoas	5	3	1	2,8	2,27
Esteio	2	2	5	2,5	3,17
Glorinha	1	2	4	2	2,67
Gravataí	4	2,25	4	4	3,42
Guaíba	1	4	2	4	3,33
Nova Santa Rita	1	2	1	4	2,33
Porto Alegre	22	2,59	3,91	2,95	3,15
Sto Ant. da Patrulha	1	5	4	1	3,33
Sapucaia do Sul	5	4	1,2	1,8	2,33
Viamão	5	2,6	4	3	3,2

Fonte: A autora.

Lembrando que haverá, em todo processo, a preocupação em preservar a identidade dos gestores e trabalhadores entrevistados, com a desidentificação de seus nomes, bem como dos municípios os quais estão vinculados.

Desde já agradecemos a disponibilidade

Marlene de Oliveira Fiorotti
Doutoranda pesquisadora

Gleny Guimarães
Doutora pesquisadora

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Eu doutoranda Marlene de Oliveira Fiorotti e professora Gleny Guimarães responsáveis pela pesquisa Vigilância Socioassistencial: travessia entre o texto constitucional regulatório e o contexto vivido, e a pesquisa Trabalho, território urbano e discurso: Desafios na implementação da vigilância socioassistencial estamos fazendo um convite para você participar como voluntário nesse estudo. Esta pesquisa pretende contribuir com a sistematização do processo de implantação e implementação da vigilância socioassistencial a partir dos seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Analisar o discurso dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre o conceito de Vigilância e como vem ocorrendo sua implantação nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre; Verificar os processos de trabalho necessários para a implementação da Vigilância Socioassistencial, de acordo com as diretrizes do SUAS.

Objetivos Específicos:

- a) Constatar a compreensão dos trabalhadores e gestores do SUAS, com relação ao conceito e operacionalização da vigilância e a relação desta com a política Municipal de Assistência Social no município;
- b) Identificar os recursos financeiros e humanos, existentes para a efetivação da vigilância Socioassistencial.
- c) Verificar que contribuições a vigilância socioassistencial tem dado para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social
- d) Identificar como os trabalhadores do SUAS compreendem as atribuições da Vigilância Socioassistencial
- e) Verificar os processos de trabalho desenvolvido pelos trabalhadores do SUAS, na gestão e execução da política de assistência social a partir da territorialização desta política no município
- f) Identificar as possibilidades e limites que os municípios tem enfrentado na implementação da vigilância socioassistencial

Acreditamos que ela seja importante porque a vigilância é um serviço novo da assistência social, com pouca produção sobre o tema, necessitando registrar e sistematizar o que os municípios estão produzindo e como estão constituindo a vigilância com seus limites e

possibilidades, buscando produção e ampliação de conhecimento sobre a temática na região metropolitana de Porto Alegre. Para sua realização, será feito o seguinte:

Entrevista semi-estruturada com representantes da gestão da política de assistência social; com gestão da vigilância socioassistencial, com trabalhadores da proteção social básica e especial e com conselheiros de assistência social;
Grupo focal com os sujeitos entrevistados.

Sua participação constará de participação voluntária; Os benefícios que esperamos com o estudo são: Ampliar (re)conhecimento sobre a vigilância socioassistencial na região metropolitana, com possível sistematização dos processos de trabalho pertinentes e concepção de vigilância, para desenvolver este serviço na região; Durante todo o período da pesquisa você tem o direito de esclarecer qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato, com (Marlene Fiorotti) no telefone (984169847) a qualquer hora. Em caso de algum problema relacionado com a pesquisa você terá direito à assistência gratuita que será prestada no núcleo de pesquisa sala 325, 3 andar – PUCRS, as quartas feiras das 14 às 17h.

Você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação, pela sua decisão. As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos participantes, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação. Caso você tenha qualquer dúvida quanto aos seus direitos como participante de pesquisa, entre em contato com Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (CEP-PUCRS) em (51) 33203345, Av. Ipiranga, 6681/prédio 50 sala 703, CEP: 90619-900, Bairro Partenon, Porto Alegre – RS, e-mail: cep@pucls.br, de segunda a sexta-feira das 8h às 12h e das 13h30 às 17h. O Comitê de Ética é um órgão independente constituído de profissionais das diferentes áreas do conhecimento e membros da comunidade. Sua responsabilidade é garantir a proteção dos direitos, a segurança e o bem-estar dos participantes por meio da revisão e da aprovação do estudo, entre outras ações.

Ao assinar este termo de consentimento, você não abre mão de nenhum direito legal que teria de outra forma. Não assine este termo de consentimento a menos que tenha tido a oportunidade de fazer perguntas e tenha recebido respostas satisfatórias para todas as suas dúvidas.

Se você concordar em participar deste estudo, você rubricará todas as páginas e assinará e datará duas vias originais deste termo de consentimento. Você receberá uma das vias para seus registros e a outra será arquivada pelo responsável pelo estudo.

Eu, _____ após a leitura deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar.

Diante do exposto expresso minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

Assinatura do participante da pesquisa ou de seu representante legal

Assinatura de uma testemunha

Declaração do profissional que obteve o consentimento

Expliquei integralmente este estudo clínico ao participante ou ao seu cuidador. Na minha opinião e na opinião do participante e do cuidador, houve acesso suficiente às informações, incluindo riscos e benefícios, para que uma decisão consciente seja tomada.

Data: _____

Assinatura do Investigador

Nome do Investigador (letras de forma)

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista

Como acontece a operacionalização da vigilância socioassistencial em seu município?
Existe uma equipe? Como ela é composta?

Como a vigilância Socioassistencial pode contribuir com o teu trabalho? Com o trabalho do seu nível de proteção social?

Existe algum “produto” da vigilância no seu município?

Existe diagnóstico socioterritorial no seu município?

Tens conhecimento se a vigilância utiliza-se de algum instrumento e/ou de algum sistema?

Quais as dificuldades enfrentadas nos serviços em relação a vigilância?

Quais as possibilidades/avanços do seu (s)serviço (os) vivenciadas na execução da vigilância?

Diante das dificuldades e possibilidades quais desafios a serem superados?

Sabes informar quanto é investido na vigilância socioassistencial no seu município? De que fonte sai o recurso?

O Atual momento de ajustes fiscais e cortes de recursos nas políticas públicas no Brasil, tem repercutido na política de assistência social em sua cidade? De que forma?

Já existe a lei do SUAS no seu município? A vigilância consta nesta lei? A Vigilância está no organograma da secretaria?

O que entendes por vigilância na Assistência Social?

O que entendes por território?

Como percebe os territórios, as vulnerabilidades e os riscos sociais na sua cidade? Quais as principais vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre os territórios e as famílias, em seu município?



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br