



4º Encontro Internacional de Política Social
11º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:
desafios à Política Social
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamentos das Políticas Públicas.

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE A LUZ DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

Mara de Oliveira¹
Jane Cruz Prates²
Gissele Carraro³

Resumo

Os direitos socioassistenciais constituem direitos de todos os cidadãos. A garantia desses direitos deverá ser efetivada por meio do desenvolvimento das funções de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Este estudo de cunho documental busca identificar junto as dez Conferências Nacionais de Assistência Social como se encontra definida e caracterizada a função de vigilância socioassistencial.

Palavras-chave: Vigilância socioassistencial. Diagnóstico. Monitoramento. Avaliação. Sistema Único de Assistência Social.

**SOCIAL ASSISTANCE SURVEILLANCE: AN ANALYSIS UNDER THE LIGHT
OF NATIONAL CONFERENCES**

Abstract

The social assistance rights constitute rights of all citizens. The guarantee of these rights shall be effected through the development of the functions of social protection, social assistance surveillance and rights protection. This study of documentary characteristics aims to identify with the ten National Conferences of Social Assistance how the social assistance surveillance function is defined and characterized.

Keywords: Social Assistance Surveillance. Diagnosis. Monitoring. Evaluation. Unified Social Assistance System.

1 INTRODUÇÃO

Na acepção de sua execução, a política de assistência social leva em conta três funções⁴ a *proteção social de assistência social*, a *vigilância socioassistencial* e a *defesa de direitos* dos usuários. Estas devem ser desempenhadas concomitantemente, uma vez que, apesar das suas especificidades elas são indissociáveis, ou seja, uma depende da outra para que o SUAS atinja seus objetivos.

¹ Doutora em Serviço Social, professora do Curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: <molivei8@gmail.com>.

² Doutora em Serviço Social, professora do Curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), professora do Curso de Graduação e Pós-Graduação Escola de Humanidades. E-mail: <jprates@puers.br>.

³ Mestre em Serviço Social, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: <gcarraro5@yahoo.com.br>.

⁴ A NOB-SUAS (2012), a exemplo da NOB-SUAS (2005) nomeia a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial como funções da política pública de assistência social. A PNAS (2004) indica as mesmas como referências da organização dos serviços e a Lei nº 12.435/2011 as intitulam como objetivos. Para esse artigo, utilizar-se-á a denominação funções.

A *função de proteção social*, hierarquizada em básica e especial “[...] visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos [...]” (BRASIL, 1993, art. 2º), sendo alcançada pelo aprofundamento de determinadas seguranças (acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio), objetivando a “[...] universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASIL, 1993, art. 4º, Inciso II). A premissa baseia-se na lógica de que a integralidade nas ações requisita a articulação com as demais políticas setoriais mirando para o atendimento às necessidades básicas.

No que tange a *função de defesa de direitos* esta confirma o cumprimento dos 10 (dez) direitos socioassistenciais aprovados na V Conferência Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005a). A mesma funda matriz guia dos direitos socioassistenciais (dos usuários), logo, também, dos deveres dos trabalhadores e gestores.

Por fim, a *função de vigilância socioassistencial*, objeto do presente artigo, será especificada na Parte 2.

No entendimento aqui sustentado, as condições de gestão e operacionalização do SUAS, no propósito de efetivar a proteção social de assistência social e garantir os direitos socioassistenciais, se dá a partir da vigilância socioassistencial, uma vez que essa é “[...] um dos instrumentos [...] que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território” (BRASIL, 1993, art. 6º-A, parágrafo único).

Parte-se do pressuposto que tal função ainda carece de melhor assimilação/compreensão pelos trabalhadores e gestores da assistência social⁵ para que se obtenha, “[...] o aprimoramento da gestão do SUAS, tomando como premissa o exercício do controle social”. (BRASIL, 2013, p. 4). Com a finalidade de colaborar com as reflexões acerca desta função da assistência social é que o presente artigo se justifica. Espera-se que os dados, as descrições e as interpretações expostas, resultados de análise

⁵ Infere-se, a partir de outras pesquisas em que as autoras encontram-se envolvidas, que os trabalhadores e gestores municipais, de forma geral, ainda não assimilaram, a contento, acerca da concepção e operacionalização da função de vigilância socioassistencial, o que requer pesquisas específicas. A hipótese da não assimilação baseia-se, igualmente, no fato de ser uma “atividade” exigida recentemente motivo do pouco preparo técnico para seu exercício. Infere-se que o Eixo 2: Gestão do SUAS: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação da IX Conferência Nacional de Assistência Social, discutido e avaliado nas esferas municipais no ano de 2013 referenda a não apropriação de maneira suficiente.

documental e inferências teóricas (ainda preliminares das autoras) possam subsidiar discussões e compreensões acerca da temática.

2 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: alguns elementos caracterizadores para sua estruturação e operacionalização

Como será verificada nos resultados da análise documental apresentada, a vigilância socioassistencial “[...] é um tema novo, sobre o qual existem poucos especialistas [uma vez que] é um conceito ainda pouco elaborado [...]” (BRASIL, 2007, p. 33), mesmo que, como pode ser conferido, venha em uma crescente qualificação, produto do processo sistemático de reflexão e de sedimentação do acervo de informações [...], com aplicativos informacionais, entre eles: CadSUAS, CADÚnico, Censo CRAS/CREAS”. (BRASIL, 2011, p. 193).

Os dados apresentados nesta sistematização são oriundos de análise documental das dez⁶ Conferências Nacionais de Assistência Social⁷ (Relatórios e/ou Anais e/ou Deliberações e/ou Informes) e permite identificar que a vigilância socioassistencial como função aparece primeiramente na V Conferência (2005) juntamente as outras duas: proteção social e defesa dos direitos. É nesse fórum, inclusive, que são aprovados os dez direitos socioassistenciais. Entretanto, na releitura “cuidadosa” dos documentos em questão se procurou unidades de análise, através de algumas palavras-chaves componentes da operacionalização da vigilância socioassistencial: diagnóstico, monitoramento, avaliação demonstra a possibilidade de outras descrições.

Assim, já na **I Conferência**⁸ (1995) – falas dos palestrantes e deliberações – revela-se a preocupação de que os Planos Municipais fossem construídos a partir de

⁶ A opção pelos documentos resultantes das Conferências Nacionais não foi aleatória, mas justifica-se pelo seu caráter deliberativo; pela representatividade de diferentes sujeitos coletivos lá presentes; pela atribuição de debater e avaliar o andamento da política em questão assim como propor diretrizes, objetivos, ações garantidoras de seus princípios e funções, definidoras, inclusive de novas (os): Normas Operacionais, Política Nacional, estudos, estrutura de organização e gestão, etc..

⁷ Conferências Nacionais de Assistência Social: I – 1995; II – 1997; III – 2001; IV – 2003; V – 2005; VI – 2007; VII – 2009; VIII – 2011; IX – 2013 e X – 2015.

⁸ A identificação já na I Conferência da preocupação com o planejamento baseado em diagnósticos, cuja execução exige monitoramento e avaliação é de extrema importância. Algumas interpretações, a luz das construções teóricas atuais sobre gestão pública, poderiam auferir que a função de vigilância socioassistencial deveria já estar claramente definida naquela época (1995). Lembra-se, no entanto, que: a) o ano de 1995 é aquele da proposta do Reforma do Aparelho Estado brasileiro pelo governo federal através do Plano Diretor denominado nos meios acadêmicos de Plano Bresser que “define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”. É momento de grandes e divergentes discussões, logo, de avanços acerca da gestão pública. Para melhor entendimento desse processo ver além do Plano Diretor em questão, as críticas a ele feitas [...]. Além disso, a LOAS havia

diagnósticos contemplando tanto “[...] as necessidades básicas não atendidas quanto à capacidade de atendimento dos serviços existentes” (BRASIL, 1995, p. 12). Igualmente o monitoramento e a avaliação são apresentados de duas formas. Uma conjugando o “[...] processo de avaliação que contemple a eficácia e o monitoramento das ações, visando a sua efetividade” (BRASIL, 1995, p. 10). Outra, que devem ser estabelecidos “[...] mecanismos de controle e avaliação de resultados sobre a parceria do Governo com entidades privadas, visando garantir padrões de qualidade na prestação dos serviços” (BRASIL, 1995, p. 19).

A **II Conferência** (1997) cujo Tema e Subtemas⁹ explicam o contexto e as demandas de 1997 para a assimilação e materialização da assistência como política pública, demarca, também, a imprescindibilidade de pesquisas, estudos técnicos e diagnósticos da realidade social, construtores e implementadores de indicadores sociais, tendo em vista “[...] a inexistência de estudos sobre o perfil socioeconômico da população e a ausência de indicadores reais da exclusão social existente no país” (BRASIL, 1997, p. 128).

Chama-se atenção para os motivos da construção de tais diagnósticos: a) “mensurar os resultados e socializar as informações nas diferentes esferas de governo” para que estes subsidiem a formulação de “ações, avaliações permanentes para se aferir impactos associados às decisões”; b) identificação do atendimento efetuado pelas instituições para a “definição de padrões de atendimento ou reordenamento institucional”; c) “aprimoramento da qualidade dos serviços assistenciais”, afiançando “as características regionais e locais”. Em síntese: diagnosticar como subsídio ao planejamento e a tomada de decisão, avaliar para verificar impactos das ações e de

sido aprovada dois anos antes e as os embates acerca da efetivação da Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado era premente. Um exemplo disso encontra-se exposto na Introdução do Relatório Final desta I Conferência: “Ficou evidenciado que o campo da Assistência Social está permeado pela manifestação da subserviência, também dos seus principais agentes sociais. [...] a Assistência Social precisa se qualificar para romper com o seu caráter de benemerência e virar cidadã, eliminando a interdição aos direitos sociais para a grande maioria da população e se conscientizar de que é possível uma política pública de Assistência Social. Também, houve um reconhecimento de que a maioria dos cidadãos está muito longe desse debate e de um efetivo processo de comunicação e articulação com os movimentos sociais e a Sociedade Civil organizada.” Destarte não foi acaso o Tema ser “Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado”.

⁹ O Tema da II Conferência foi: O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos e os Subtemas: Conjuntura e Assistência Social; Avaliação da Política de Assistência Social; Sistema Descentralizado e Participativo - organização e controle social; Orçamento e Financiamento da Assistência Social nas três esferas do governo.

como essas estão sendo executadas. O objetivo é veiculado como aprimoramento, e qualificação dos serviços.

Dois fundamentos contidos na concepção atual de vigilância socioassistencial são citados nessa Conferência. O primeiro aproxima-se com a gestão da informação, efetuada em nível nacional pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI):

Criação e manutenção de um Banco de Dados, que seja divulgado via Internet, de boletins informativos, garantindo a socialização da experiências desenvolvidas com êxito que sirvam de subsídios para os Estados o municípios, referentes a elaboração de Diagnóstico, Planejamento e execução da Assistência Social. (BRASIL, 1997, p. 137).

O segundo recomenda que o “[...] governo federal deve garantir recursos financeiros, assim como os Estados e os Municípios” (BRASIL, 1997, p. 93). São fundamentos relacionados à gestão da política de assistência social relativo à promoção, coordenação e implementação de um sistema metódico de monitoramento, acompanhamento e avaliação dos serviços, programas, projetos, benefícios e ações, seus impactos e utilização dos recursos.

A **III Conferência** (2001) cujo tema é “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios” enfatiza a indispensabilidade da elaboração de diagnósticos da realidade social, mapas de exclusão e inclusão nas três esferas governamentais o que impõe “[...] assegurar recursos com vistas à articulação com unidades de ensino e outras instituições de pesquisa [...] visando fornecer subsídios à elaboração de planos de Assistência Social” (BRASIL, 2001, p. 15). Nas deliberações desta consta pela primeira vez acerca de: “Criar e implantar sistema de monitoramento e avaliação das ações executadas e divulgação permanente de seus resultados” (BRASIL, 2001, p. 3).

A **IV Conferência** (2003) – oito anos depois da primeira e dez anos depois da aprovação da LOAS – caracteriza e aprova o Sistema Único de Assistência Social – SUAS¹⁰ cuja Política Nacional (PNAS, 2004), em vigor, traduz o cumprimento das resoluções, mas ainda não indica a vigilância socioassistencial como função. No

¹⁰ Conforme o constante no Relatório Final da IV Conferência Nacional: “Expressão máxima entre as deliberações da IV Conferência Nacional, destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social. Importante e novo ordenamento político-institucional solicitado para a área, o SUAS teve suas bases lançadas durante a Conferência tendo sido amplamente discutido entre os participantes que o reconhecem como uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social”. (p. 24).

entanto, a exemplo das três anteriores destaca o compromisso dos gestores das três esferas governamentais em:

Definir e normatizar os padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social, tendo por base diagnósticos e indicadores locais, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, (Censo Social, Mapa da exclusão social, etc.) que fundamentem a elaboração dos Planos Plurianuais - PPAs, a partir de 2005 [...]. (BRASIL, 2001, p. 25).

A IV Conferência Nacional avança em relação às I, II e III e aproxima-se do “modelo” de concepção e execução atual dos aspectos que norteiam a vigilância socioassistencial, ao definir sobre a premência da elaboração de Planos de monitoramento, avaliação assim como da criação de [...] “um sistema oficial de informações” (BRASIL, 2003, p. 28): i) mensurador “[...] da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social” (BRASIL, 2003, p.11); ii) possibilitador da transparência das ações dos entes federados; iii) de acompanhamento das ações executadas; iv) de avaliação do sistema; v) executor de “[...] estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pela três esferas de governo” (BRASIL, 2003, p. 28); vi) garantidor do monitoramento e avaliação. A finalidade encaminhou-se no sentido de afiançar a socialização das “[...] informações sobre a aplicação [de] recursos, acompanhadas de avaliação de impacto social e, assim, efetivar o processo de municipalização e descentralização” (BRASIL, 2003, p. 30).

A **V Conferência** (2005) – onde são aprovados os dez direitos socioassistenciais – registra pela primeira vez, a palavra vigilância como função da assistência social dispondo que a gestão desta “[...] esteja preparada para realizar e manter a vigilância social¹¹ territorializada de riscos e vulnerabilidades sociais” (BRASIL, 2005, p. 172). Contudo, nessa Conferência ainda não é apresentada uma concepção clara e objetiva sobre essa função.

Os diagnósticos sociais regionalizados são definidos como obrigatórios para o planejamento de ações regionalizadas e/ou consórcios públicos intermunicipais. E, entre as metas de gestão está: a) a implantação e implementação do “[...] sistema territorializado de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social em todas as esferas de governo” (BRASIL, 2005, p. 185); b) a avaliação

¹¹ Nesta Conferência a denominação é ainda de vigilância social e não socioassistencial.

sistemática da “[...] gestão do SUAS nas três esferas de governo, orientando o seu reordenamento e aprimoramento com informações regulares e acessos para todos” (BRASIL, 2005, p. 186); c) o desenvolvimento de “[...] indicadores e índices de acompanhamento e avaliação da gestão e estabelecer padrões de eficácia, eficiência e efetividade nas ações, compartilhando-as com toda a rede socioassistencial” (BRASIL, 2005, p. 198); d) a adoção de medidas “[...] que tornem de domínio público a política de assistência social, o SUAS, os direitos consignados na LOAS, os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social” (BRASIL, 2005, p. 278); e) a disponibilização de “[...] sistemas de informação on line e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações” (BRASIL, 2005, p. 278).

A **VI Conferência** (2007) demarca como desafios e recomendações: o “Avanço na construção dos instrumentos de implementação da vigilância social^{12 i} e defesa de direitos” (BRASIL, 2007, p. 20); a “Implantação efetiva da vigilância social” (BRASIL, 2007, p. 32); “Implantar e efetivar um sistema integrado de informação, monitoramento e avaliação da política, possibilitando a realização de diagnósticos socioterritoriais” (BRASIL, 2007, p. 66) o que corrobora que, em 2007, tal função ainda não estava consolidada. A relevância de tal função pode ser assim identificada nas afirmações a seguir: i) “[...] os expositores manifestaram a importância do trabalho ser subsidiado por instrumentos de gestão e planejamento, como o geo-referenciamento, elaboração de diagnóstico, monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2007, p. 52); ii) o aprimoramento das políticas requisita a elaboração de “[...] diagnóstico de vulnerabilidade social dos usuários e da rede de proteção social” (BRASIL, 2007, p. 61).

Entre as dificuldades identificadas, na época, e infere-se não satisfatoriamente superadas, estavam: a “[...] insuficiência de recursos humanos” (BRASIL, 2007, p. 51); a “[...] precariedade da inserção dos recursos humanos nos CRAS, nos CREAS” (BRASIL, 2007, p. 51); o “[...] contrato de trabalho precarizado” (BRASIL, 2007, p. 51); a “[...] pouca destinação de recursos para algumas demandas mais específicas, como técnicos especializados na avaliação de diagnósticos de municípios”. (BRASIL, 2007, p. 53). Estas dificuldades contribuem, sem sombra de dúvidas, com a “[...] insuficiência de diagnósticos da realidade municipal” (BRASIL, 2007, p. 51). Ou seja:

¹² A exemplo da V Conferência, a VI continua utilizando a denominação vigilância social e não socioassistencial.

“Não tem sido fácil fazer os diagnósticos” (BRASIL, 2007, p. 55). Para ultrapassar essas dificuldades são sugeridos algumas estratégias: a) constituir um “[...] banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais, a partir dos dados contidos no CADÚNICO e outras fontes existentes, objetivando fundamentar os Municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração do diagnóstico social, na perspectiva da implantação do sistema de vigilância social” (BRASIL, 2007, p. 213); b) “Garantir dotação orçamentária para efetivar sistema de informação; [...]; monitoramento e avaliação; projetos de [...] pesquisas e diagnósticos sociais” (BRASIL, 2007, p. 217); c) qualificar os “[...] quadros [...], para elaborar diagnóstico de vulnerabilidade, para estabelecer padrões de qualidade, de custeio, dos serviços, para estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação”. (BRASIL, 2007, p. 58); d) as atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação requisitam “Criar, efetivar e manter equipe técnica para realizar o monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2007, p. 213); e) “Dotar os órgãos estaduais de equipe técnica para operar os sistemas de informação, de monitoramento, avaliação e vigilância e assessorar os municípios” (BRASIL, 2007, p. 223); f) estabelecer normas, diretrizes, “[...] padrões de tipificação de riscos, vulnerabilidades e agravos” (BRASIL, 2007, p. 34); g) desenvolver “[...] sistemas de planejamento, de coleta de dados e de notificação de violação de direitos com acompanhamento em tempo real” (BRASIL, 2007, p. 34); h) instituir “[...] sistema teórico-conceitual-metodológico para estudos de natureza causal orientadores das ações e dos estudos” (BRASIL, 2007, p. 34); i) edificar “parâmetros para além do porte populacional, tais como quanto às desigualdades [...] microrregionais (por exemplo, a situação de distância territorial e municípios com distâncias acentuadas)” (BRASIL, 2007, p. 34); j) operacionalizar o “[...] sistema de vigilância social considerando as diversidades, o território, o usuário e a capacitação sistemática de RH, e evitando-se o superdimensionamento de indicadores e tecnicidade excessiva” (BRASIL, 2007, p. 34).

A VI Conferência remete ao que pode compor/caracterizar a vigilância socioassistencial, o desenvolvimento da capacidade e de meios técnicos de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social, logo, aliada as funções de proteção social e defesa de direitos, tornando-se “[...] referência para os serviços socioassistenciais [...]” (BRASIL, 2007, p. 33).

Além disso, a VI Conferência indica que, através de produção, sistematização de informações, estudos e análises a vigilância socioassistencial almeja: i) a identificação da violação de direitos por meio da análise de sistemas de notificação de risco e vulnerabilidade; ii) a construção de indicadores para detectar a presença de vulnerabilidades e riscos sociais da população; iii) a mensuração, “[...] na perspectiva da territorialidade, as situações não só de riscos sociais, mas ainda as situações de violação de direitos” (BRASIL, 2007, p. 33); iv) a compreensão das precarizações que acarretam riscos e vulnerabilidades ao cidadão e a cidadã; v) a construção de “[...] propostas, no campo dos serviços, programas, projetos e benefícios que visem à redução de riscos e vulnerabilidades quanto à violação de direitos” (BRASIL, 2007, p. 33).

A **VII Conferência** (2009) pode ser caracterizada como aquela em que a discussão conceitual sobre vigilância socioassistencial¹³ assume centralidade. Ela é definida como função da política de assistência social e sua organização deve ter como base o território e sua operacionalização pressupõe o exercício de competências e os meios de gestão para detectar, mensurar e analisar as situações de vulnerabilidade e riscos sociais presentes nos territórios, a partir da realização de estudos e pesquisas. Como se pode evidenciar, do mesmo modo ao apresentado na conferência anterior, a VII Conferência aborda os elementos que compõem/caracterizam a vigilância socioassistencial, assim como os fins que essa possibilita alcançar.

Frisa-se, entre as várias discussões realizadas, a do expositor Luís Otávio, que enumera as dimensões sobre as quais devem ser produzidos estudos e pesquisas: i) “Dos Riscos e Vulnerabilidades [...]”; ii) “Dos Padrões dos Serviços, que envolvem o cadastramento da rede e o monitoramento da oferta de serviços” (BRASIL, 2009b p. 93).

Já, entre as discussões e deliberações efetuadas pela plenária especificam-se aquelas ligadas: a) a “preocupação quanto ao avanço da vigilância frente aos limites institucionais”; b) ao aprimoramento “do sistema de monitoramento e avaliação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no tocante aos estados e município” diante da preocupação “quanto à regulação do sistema de vigilância social” e “viabilização da vigilância em municípios de pequeno porte” (BRASIL, 2009b, p. 195); c) ao cofinanciamento e à definição, nas três esferas

¹³ Nos Relatórios Finais da VII e VIII Conferências é utilizado tanto a denominação vigilância social quanto vigilância socioassistencial.

governamentais, de estudos e pesquisas para conhecer a realidade social, assim como de “[...] indicadores e índices padronizados de acompanhamento e avaliação da gestão, considerando as peculiaridades regionais [...]” e o estabelecimento de padrões de eficácia, eficiência e efetividade, compartilhado com a rede socioassistencial.

Diante disso a necessidade de: i) “[...] aprofundamento do debate sobre monitoramento e vigilância [...]”; ii) a assessoria técnica aos municípios; iii) a efetivação da vigilância socioassistencial como “[...] ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais [...]”, identificadora das situações de risco e vulnerabilidade social [...]” norteadoras do planejamento e execução de “[...] benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população”; iv) “Disponibilização de Ouvidorias locais para assessoramento dos conselhos, dividindo a responsabilidade da vigilância, por meio de um canal de comunicação com a sociedade, e o acompanhamento da gestão com indícios de irregularidades” (BRASIL, 2009b, p. 260).

A VIII Conferência (2011) tal como a VII traz em seus Anais a discussão conceitual sobre vigilância socioassistencial, reiterando novamente os elementos que a compõem/caracterizam, assim como os fins esperados. Isso pode ser visualizado no item 11, Oficinas Temáticas, especificamente na ementa da Oficina 7: Fortalecimento da vigilância social como estratégia para qualificação do SUAS. A “[...] vigilância social como função da política de assistência social” (BRASIL, 2011, p. 339), exige o exercício de competências e os meios de gestão para detectar, mensurar e analisar as situações de vulnerabilidade e riscos sociais presentes nos territórios, a partir da realização de estudos e pesquisas. Supõe “[...] o georeferenciamento de indicadores, demandas e serviços para a qualificação da política” (BRASIL, 2011, p. 339). Traz, ainda, o diagnóstico socioterritorial e o planejamento como elementos integrantes da vigilância.

Essencial contribuição para a discussão sobre as bases conceituais da vigilância socioassistencial e a sua operacionalização no SUAS foi desenvolvida pelo expositor Luiz Otávio Pires Faria que sinalizou: a) necessidade de “[...] leitura de riscos e vulnerabilidades com o intuito de refletir sobre a maneira em que se oferta o serviço. É preciso que a vulnerabilidade seja entendida como uma conjugação de fatores, envolvendo as características do território, fragilidades ou carências das famílias, grupos ou indivíduos e a falta de ofertas e do acesso a políticas públicas” (BRASIL, 2011, p.

340); b) a vigilância é uma orientação para o planejamento das ações, a partir da localização nos territórios das necessidades e ofertas; c) a discussão sobre vigilância perpassa o modelo de atenção (relação entre demanda e oferta); d) a busca ativa é uma “[...] ação de vigilância. Organizar a ação de forma proativa. Incorporar a busca ativa como a prática dos serviços (na oferta dos serviços)” (BRASIL, 2011, p. 340); e) a vigilância deve “[...] se constituir em uma área de gestão” (BRASIL, 2011, p. 340).

Além disso, o expositor traz como elementos operacionais da vigilância socioassistencial: a elaboração e atualização de diagnósticos, o cadastramento e sua atualização, o fornecimento de informações para entidades e órgãos públicos ou privados.

Enfatiza-se, também, as quatro condições apontadas pelo expositor, Carlos Alberto Maciel, “[...] para que haja o desenvolvimento de uma política de prevenção e monitoramento, que ratifica as funções da Assistência Social” (BRASIL, 2011, p. 339): i) gestão pública e democrática (“Os equipamentos têm que ser implantados a partir das necessidades da população que vive no território. A vigilância deve apontar essa condição” (BRASIL, 2011, p. 339); ii) equipes qualificadas e capacitadas para a atuação do SUAS; iii) aproximação da gestão do SUAS com as instituições de ensino superior para “[...] qualificar as equipes do sistema para que passem de uma posição reativa para proativa” (BRASIL, 2011, p. 339); iv) afirmação e consolidação de uma cultura do zelo e do cuidado na Assistência Social: “[...] a vigilância deve atuar com foco no presente e no futuro. No presente, para compreender as dinâmicas do território que produzem as vulnerabilidades e, no futuro, identificando os processos de vulnerabilidade para antecipar os problemas e enfrentá-los” (BRASIL, 2011, p. 339).

Diante das exposições e debates realizados foram apontados os principais desafios com relação à vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação das ações junto à política de assistência social: a) a “[...] necessidade de capacitação e qualificação dos saberes dos técnicos para entender e aprender a lidar com as novas ferramentas” (BRASIL, 2011, p. 342); b) a realização de reflexões sobre “[...] as diferenças e semelhanças entre vigilância social e o M&A [...]” (BRASIL, 2011, p. 342); c) a participação e o protagonismo do cidadão que acessa a política de assistência social na vigilância socioassistencial; d) a organização e a sistematização de dados e informações; e) a incorporação da “[...] vigilância social na gestão [...]. O diagnóstico social deve ser uma prática, um conhecimento produzido coletivamente – inclusive

incluindo a população [...]” (BRASIL, 2011, p. 330); f) “[...] o CRAS precisa produzir informação para a sua intervenção; as intervenções com instrumentos apropriados de trabalho devem servir para o planejamento adequado das atividades” (BRASIL, 2011, p. 330); g) “[...] o CRAS não tem condições de fazer vigilância se não tiver informação. O CRAS deve cumprir sua função no território; a equipe de referência deve produzir as informações necessárias com base no território e utiliza-la para potencializá-las a favor da comunidade” (BRASIL, 2011, p. 330).

A IX Conferência Nacional de Assistência Social (2013), cujo tema é “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”, traz como um dos eixos temáticos da discussão a *vigilância socioassistencial, processo de planejamento, monitoramento e avaliação*. Nos anais desta Conferência constata-se que a vigilância socioassistencial tem como finalidade “[...] possibilitar o planejamento de ações de caráter preventivo, proativo e protetivo da política de assistência social” (BRASIL, 2013, p. 20). Agrega-se a isso, a necessidade de implementação dessa função da política de assistência social como “[...] uma responsabilidade de todos os entes federados, [...] [uma vez que] todos precisam ter dados e informações relacionadas ao seu nível de Governo para poder tomar decisão” (CUNHA *apud* BRASIL, 2013, p. 76-77).

Nessa conferência, a realização de diagnósticos socioterritoriais, o monitoramento e a avaliação foram apontados como processos inerentes à operacionalização da vigilância socioassistencial, sendo que esses deverão utilizar como instrumentos os indicadores. Em relação ao primeiro, indica a “[...] produção, análise e sistematização periódicas de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade, danos e riscos que incidem sobre famílias e indivíduos no âmbito do território” (BRASIL, 2013, p. 20). O segundo, no sentido de “[...] acompanhar as atividades desenvolvidas [...]” e “[...] corrigir problemas”. E, o terceiro para “[...] olhar em que medida nós cumprimos, conseguimos, alcançamos, o que ainda não está bom, e que a gente ainda precisar aperfeiçoar” (CUNHA *apud* BRASIL, 2013, p. 77).

Nas deliberações desta Conferência indicou-se: “[...] regulamentar e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos Estados e Municípios considerando seus portes [...]” e “[...] garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial” (BRASIL, 2014, p.2). Ou seja, prevê o

estabelecimento de recursos humanos e financeiros específicos, bem como apoio técnico para a efetivação dessa função da política de assistência social.

A X Conferência Nacional de Assistência Social (2015) teve como tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”, refere acerca da primordialidade da implementação da vigilância socioassistencial e a realização de diagnósticos socioterritoriais para a concretização da “[...] universalização do acesso e a convergência entre demandas da população e ofertas disponíveis [...]” (BRASIL, 2015, p. 5). E, nas deliberações desta Conferência verificou-se, ainda, uma ênfase para o processo de desenvolvimento de diagnósticos socioterritoriais:

42. Caracterizar os municípios brasileiros considerando a proteção socioassistencial, a desproteção social e diversidades locais e regionais, em observância às distinções culturais, geográficas, históricas, políticas, econômicas, sociais, urbanização, influências climáticas, manifestações de ruralidades, de fronteiras, da Amazônia Legal, regime de águas, grupos tradicionais, migrações, dentre outras, ancorados nos princípios da equidade e da heterogeneidade, como elemento para a estruturação da rede e intervenção da política de assistência social nos territórios. (BRASIL, 2016, p. 13).

Isto é, trata-se de um diagnóstico socioterritorial na esfera municipal no sentido de identificar a cobertura e os vazios de atenção da política de assistência social presentes nos territórios, bem como as diferentes características de conformação dos mesmos.

Outro destaque desta Conferência é a enumeração de instrumentos que podem ser empregados para a operacionalização da vigilância socioassistencial, como a “utilização do Cadastro Único” (BRASIL, 2015, p. 4). Além disso, nas deliberações, indica-se o uso de outras ferramentas como “[...] software e outras tecnologias, dentre elas um prontuário eletrônico e único dos atendimentos, implementando um sistema nacional de gestão da informação que integre todos os equipamentos da rede socioassistencial” (BRASIL, 2016, p. 13).

No que diz respeito a estruturação da área da vigilância socioassistencial foi deliberado que é preciso garantir sua implantação e implementação em todos os municípios, estados e DF “[...] mediante cofinanciamento das três esferas de governo assegurando apoio técnico, contratação de equipe de referência especializada, mediante concurso público [...]” (BRASIL, 2016, p. 13). Isto é, novamente, como na IX Conferência, a X estatui como requisitos para efetuar essa função da política de

assistência social: a constituição de recursos humanos, a disponibilização de recursos financeiros, assim como apoio técnico.

Como se pode visualizar, das conferências nacionais realizadas até o presente, as três últimas são as que salientam o debate sobre o tema da vigilância socioassistencial. É necessário indicar que, no ano de 2013, a **IX Conferência Nacional de Assistência Social** a ser realizada em Brasília, Distrito Federal, no período de 16 a 19 de dezembro de 2013, terá como tema "A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS". E, a vigilância socioassistencial foi incluída – no “**Eixo 2: Gestão Do Suas: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação**” – como uma dos temas centrais de reflexão desta Conferência um de seus eixos temáticos de discussão.

3 CONCLUSÃO

Conforme o demonstrado em análise documental efetuada identificou-se que não há um conceito explícito sobre a vigilância socioassistencial. Contudo, foi possível apreender suas e determinados aspectos que permitem caracterizá-la.

Em relação a não especificação clara da concepção de vigilância socioassistencial, primeiramente é preciso situar o que se entende como conceito. Parte-se da compreensão de que os “[...] conceitos são unidades de significação que definem a forma e o conteúdo [...]. [Ou ainda] remete a uma refinada elaboração histórica e teórica” (MINAYO, 2004, 176). Veja-se, a vigilância socioassistencial é um tema novo – visto que aparece pela primeira vez como referência na PNAS (2004) e função nos Anais V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) – enquanto objeto de reflexões científicas, que, portanto, ainda carece de estudos e pesquisas.

Observou-se nos vários documentos analisados, uma insistente reflexão sobre alguns elementos do que poderia compor/caracterizar a vigilância socioassistencial. Destacam-se aqui a finalidade e o produto esperado com sua operacionalização.

Os elementos que a compõem/a caracterizam são os diagnósticos socioterritoriais, o planejamento, o monitoramento e a avaliação. Das aproximações empreendidas no material investigado evidenciam-se os fins a serem alcançados com a vigilância socioassistencial, que respondem conjugadamente a duas perguntas: “o que fazer?” e “para que fazer?”. Resumidamente, a vigilância socioassistencial tem como finalidade produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices

territorializados através da elaboração de diagnósticos socioterritoriais que sinalizem as áreas de maior incidência de situações de vulnerabilidade e risco social, os quais impõem uma “[...] intervenção matricial e integral” (BRASIL, 2008), sendo estes imprescindíveis para subsidiar a tomada de decisão, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações (serviços, programas, projetos e benefícios) a serem desenvolvidas.

Portanto, um dos desafios postos na operacionalização da assistência social na perspectiva do SUAS é a implantação da vigilância socioassistencial como estratégia fundamental para o conhecimento e localização das vulnerabilidades e riscos sociais presentes nos territórios, bem como para monitorar e avaliar a oferta de serviços socioassistenciais às famílias e seus membros, indicando proposituras que promovam a cobertura e qualidade das ações ofertadas aos destinatários da política de assistência social.

Por conseguinte, a vigilância socioassistencial, conforme o apontado pela NOB-SUAS (2012), indica como tarefas indispensáveis: i) a produção, o processamento e a disseminação de informações sobre as características da população e do território e conseqüentemente a demanda por serviços, programas, projetos e benefícios; ii) a construção de indicadores e índices territorializados de vulnerabilidade e risco (mapas ou diagnósticos socioterritoriais) indispensáveis ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação; iii) a edificação e manutenção atualizada de sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e as ações por ela desenvolvidas.

Nessa ótica, a vigilância socioassistencial cumpre com um fundamental papel, de organizar um sistema público integrado de informação e dados acerca da operacionalização da assistência social, através da oferta de benefícios, serviços, programas e projetos por entidades e órgãos públicos ou privados, nas três esferas de governo, garantindo visibilidade às ações desenvolvidas pela área e fornecendo elementos para a organização e gestão da política social pública em todo território nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Alterada pela Lei 12.438, de 6 de julho de 2011. Brasília (DF), 1993.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1., 1995. **Relatório Final...** Brasília (DF), 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2., 1997. **Anais...** Brasília (DF), 1997.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 3., 2001. **Deliberações...** Brasília (DF), 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2003. **Relatório Final...** Brasília (DF), 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 2005. **Anais...** Brasília (DF), 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social NOB/SUAS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília (DF), 2005a.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório Final da VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF), 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS 3 - Planos de Assistência Social**. Brasília (DF), 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília (DF), 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde; Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. **O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios**. 3. ed. Brasília (DF), 2009a. (Série F. Comunicação e Educação em Saúde).

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2009b. **Anais...** Brasília (DF), 2009b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes Nacionais da Vigilância em Saúde**. Brasília (DF), 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores, 8., 2011. **Caderno de Textos...** Brasília (DF): Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2011. **Anais...** Brasília (DF), 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. NOB/SUAS. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília (DF), 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 9., 2013. **Anais...** Brasília (DF): Conselho Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Informe CNAS nº 01/2015**. Conteúdos da X Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF), 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº1, de 3 de março de 2016**. Publica as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília (DF), 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
