

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
(PUC-SP)

Kassia Siqueira Ribeiro

A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social:
um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapecerica da Serra/SP

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2014

Kassia Siqueira Ribeiro

A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social:
um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapecerica da Serra/SP

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social sob a orientação da professora Dra. Mariangela Belfiore Wanderley.

SÃO PAULO

2014

Banca Examinadora

Aos trabalhadores do SUAS, pelo compromisso diário com a população atendida, na luta pela efetivação dos direitos sociais. Que o saber crítico e a utopia continuem a enriquecer sua prática profissional!

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, pela pessoa companheira, amiga e incentivadora dos meus planos e sonhos. O seu apoio é fundamental para eu continuar seguindo em frente nas minhas conquistas. A sua força é o meu espelho. Você é a “Maria, Maria, é um dom, uma certa magia, uma força que nos alerta”. Obrigada por estar presente em todos os momentos da minha vida. Eu a admiro e amo muito!

À minha avó, pelas infinitas orações de proteção e pela preocupação com minha felicidade. Ao meu irmão, pelas risadas e momentos de descontração. Aos meus sobrinhos, que mesmo não entendendo a minha ausência, continuaram a demonstrar carinho e respeito pelo afeto que construímos até hoje.

Às minhas amigas especiais que conquistei na Universidade Estadual Paulista (UNESP-Franca), Gabriela, Silvia, Leiderene, Márcia, Débora Peixinho, Cristiane. A minha incompletude ganha sentido e se completa, a partir do amor de cada uma de vocês. Que o tempo e a distância confirme que, quando se tem uma amizade verdadeira, se tem tudo. Meu sentimento e respeito pela nossa história são eternos.

À Unesp-Franca por me possibilitar tantas vivências indispensáveis para a profissional que venho galgando ser até hoje. Em especial, agradeço aos grupos Gepss (Grupo de Estudos, Pesquisas e Políticas Sociais), Gapaf (Grupo de Alfabetização Paulo Freire), Petss (Programa de Educação Tutorial em Serviço Social).

Às pessoas queridas com as quais tive a oportunidade de dividir momentos na pós-graduação da Puc-SP, Ruby e Bianca, obrigada por ouvir as minhas angústias e dificuldades do cotidiano e por comemorar minhas conquistas.

Aos trabalhadores da Prefeitura de Diadema, pela capacidade de manter o debate crítico vivo e em permanente movimento, em especial, à equipe do Centro de Referência de Assistência Social (Cras-Sul), Catarina, Juliana, Henrique e Viviane. Aqui registro meu respeito pelo comprometimento com o trabalho realizado.

Aos trabalhadores da Prefeitura de Taboão da Serra, onde tive o prazer de trocar conhecimentos, amadurecer tecnicamente e entender o que significa comprometimento ético com os usuários da Política de Assistência Social. Em especial, aos amigos queridos Andréia, Priscila, Fábio, Cátia e Vaniza, com os quais tive a honra de trabalhar e dividir momentos inesquecíveis.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo apoio financeiro para a realização deste mestrado, e ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, pelo ensino de qualidade.

Aos professores Ademir Alves, Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek, Maria Lucia Barroco, Marta Campos, por ministrarem disciplinas com debates fundamentais à formação profissional comprometida.

À professora Abigail Torres, por contribuir nacionalmente com os avanços da Política de Assistência Social e por ter participado do exame de qualificação com tanta dedicação e empenho para que esta pesquisa pudesse trazer análises significativas à política.

À professora Carola Carbajal, por buscar conferir criticidade aos debates da Política de Assistência Social. E também pela generosidade em apontar, no exame de qualificação, aspectos fundamentais para a delimitação do tema desta pesquisa.

Aos sujeitos desta pesquisa, das Prefeituras de Embu das Artes e de Itapeverica da Serra, os quais, a partir de uma relação horizontal, expressaram suas angústias, lutas, conquistas, mostrando que o cotidiano não diminui a importância de refletir sobre o trabalho social.

À orientadora e professora Mariangela, pela paciência e respeito com minha história de vida pessoal e profissional. Pelos momentos ímpares de troca de conhecimentos, os quais me levavam a repensar constantemente meu objeto de estudo e a me posicionar como uma pesquisadora com a responsabilidade de contribuir para o aprimoramento da Política de Assistência Social.

RESUMO

RIBEIRO, Kássia Siqueira. **A vigilância socioassistencial como função da Política de Assistência Social**: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapeceira da Serra/SP. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

A presente dissertação tem como objetivo geral analisar a configuração da vigilância socioassistencial – responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas – no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social. Os objetivos específicos incluem compreender a percepção dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre os aspectos conceituais e operacionais da vigilância socioassistencial; analisar se são utilizadas as informações territorializadas nos processos decisórios da Política de Assistência Social; e quais os processos, as tensões, lacunas e potencialidades. A vigilância socioassistencial não se encontra implementada plenamente em todos os estados e municípios, além disso, possui produção incipiente, o que traz a necessidade de reforçar o papel social da universidade no desvendamento de fatos pouco explorados, a fim de subsidiar o aprimoramento das políticas públicas. Parte-se da hipótese de que implementar a vigilância socioassistencial é condição para fortalecer o caráter público e preventivo no Suas. A pesquisa baseou-se na abordagem qualitativa, de modo a incorporar todos os conhecimentos produzidos no processo. As pesquisas bibliográfica e documental garantiram suporte teórico às análises e as técnicas da entrevista e observação permitiram compreender o cotidiano da gestão municipal. No total, foram realizadas cinco entrevistas, envolvendo três profissionais da rede socioassistencial (Centro de Referência de Assistência Social - Cras e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas) e dois profissionais da gestão municipal. Os resultados apontam que as dificuldades em implementar a vigilância socioassistencial têm dimensão relacionada à gestão do trabalho, já que equipes reduzidas possuem menor capacidade de realizar a vigilância nos territórios. Além disso, o tratamento da informação na Assistência Social é predominantemente manual, o que dificulta o aproveitamento da informação produzida e esta não tem sido incorporada para o planejamento da política, tampouco para orientar os processos de trabalho das equipes técnicas. Em relação aos avanços, nota-se a preocupação em construir instrumentais, padronizar, registrar e armazenar a informação, visando gerar dados estratégicos e fidedignos para uso futuro, como na construção dos diagnósticos socioterritoriais e do plano municipal de assistência social. As equipes também reconhecem a necessidade de implementar a vigilância socioassistencial com urgência. Porém, a gestão municipal e a rede socioassistencial têm realizado essas atividades, portanto, o que precisa é ter um fluxo construído de coleta e uso da informação, de modo a qualificar a Política de Assistência Social.

Palavras-chave: Vigilância socioassistencial; Política nacional de assistência social; Gestão municipal; Assistência social.

ABSTRACT

RIBEIRO, Kassia Siqueira. **Social Assistance Surveillance as a role of Social Assistance Policy**: a study of municipal public management in Itapecerica da Serra/SP. 2014. 119 p. Master Thesis – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

As general objective, this master thesis aims at knowing settings of Social Assistance Surveillance, responsible for the process of production, systematization, analysis, and territorialized information spread in the field of Municipal Social Assistance Policy. Specific objectives were 1) to understand Sistema Único de Assistência Social/Suas workers' perceptions of operational and conceptual aspects regarding the Social Assistance Surveillance; 2) to analyse if social assistance decision-making processes take territorialized information into account; and 3) to know processes, tensions, gaps and potentialities. Considering that Social Assistance Surveillance is not fully implemented in all States and Municipalities, along with its production in an initial stage, it is important to reinforce the university's social role to unveil poorly explored facts in order to support public policies improvements. The main hypothesis is that Social Assistance Surveillance implementation is condition for strengthening public and preventive aspects of Sistema Único de Assistência Social/Suas. It was adopted a qualitative approach to incorporate all knowledge produced throughout this research process, as well as literature and documentary research to assure technical support. Interviewing and observational techniques were applied to apprehend the daily routines of the municipal public management. 05 interviews were conducted, involving 03 social assistance network professionals (Cras and Creas), and 02 municipal public managers. Results showed that difficulties of implementing Social Assistance Surveillance are related to work management, as reduced teams are less capable of conducting surveillance in the territories. Moreover, information processing is largely manual, hindering a better exploitation of all produced information, which is considered neither in planning public policies, nor in working process orientation for technical teams. Advances refer to the concern about developing technical instruments, standardizing, recording and storing information in order to create strategic and accurate data for future use, such as socioterritorial diagnostics and Municipal Social Assistance Plan. The teams also recognize the need to implement Social Assistance Surveillance urgently. Although the municipal public management and the social assistance network have been carrying out these activities, it is important to define workflows concerning data collection and information use to enhance Social Assistance Policy.

Key-words: Social Assistance Surveillance, National Social Assistance Policy, Municipal Public Management, Social Assistance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1	
A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL ENQUANTO FUNÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	14
1.1 A Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (Suas) ...	15
1.2 A Vigilância Socioassistencial nas Conferências Nacionais de Assistência Social	31
1.3 A Vigilância Socioassistencial e o Caráter Público no Suas.....	36
1.4 A Vigilância Socioassistencial e o Caráter Preventivo no Suas	41
1.4.1 A busca ativa no Suas	43
CAPÍTULO 2	
CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE EMBU DAS ARTES/SP E ITAPECERICA DA SERRA/SP	47
2.1 O Município de Embu das Artes/SP	48
2.1.1 A política de assistência social em Embu das Artes/SP.....	53
2.2 O Município de Itapecerica da Serra/SP	58
2.1.1 A política de assistência social em Itapecerica da Serra/SP	62
CAPÍTULO 3	
A GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	66
3.1 A Vigilância Socioassistencial: Conhecimentos e Percepções	68
3.2 Dificuldades de Implementação da Vigilância Socioassistencial	78
3.3 Vigilância Socioassistencial: Estratégias e Perspectivas	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICES	113

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social esteve presente em minha trajetória profissional, desde a graduação em Serviço Social, quando realizei estágio supervisionado tanto na proteção social básica (Centro de Referência de Assistência Social – Cras) como na proteção social especial (Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas), experiência que me proporcionou problematizar a relação teoria e prática.

As últimas experiências profissionais – desde 2011 e atualmente em 2014 – se realizam no âmbito da proteção social básica, espaços que me suscitaram algumas indagações quanto à realidade da Assistência Social brasileira, em especial, no que tange ao lugar da gestão municipal na condução dessa política.

No cotidiano da ação profissional, e também constatado em momentos de troca com trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em variados campos de debate, foi possível perceber a necessidade de constituir estudos sobre como a Política de Assistência Social vem organizando suas práticas, se a partir das demandas da população e, para tanto, exigindo meios de conhecer e compreender os sujeitos demandatários da política, ou se permanece em um campo de ações que desconsideram a vida e dinâmica das famílias, dos grupos e seus territórios.

A Assistência Social, como política pública, representa uma conquista para a área de proteção social, no Brasil, tendo em vista que o Estado passa a ter responsabilidade compartilhada entre os entes federativos (União, estados e municípios) na construção de respostas públicas às necessidades da população, a partir da oferta das seguranças socioassistenciais de renda, acolhida e convívio, aspectos constitutivos, portanto, da especificidade dessa política.

São três as funções articuladas e integradas que devem nortear todas as ações no âmbito da política de assistência social: a proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial, todas indissociáveis no ciclo da política.

Um olhar sobre a operacionalização da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) mostra um desafio no cotidiano da implementação da vigilância socioassistencial em grande parte dos municípios brasileiros.

Num período de dez anos, desde a instituição da PNAS de 2004, os debates sobre a função da vigilância socioassistencial têm buscado acurar suas definições conceitual e operacional, bem como qualificar sua implementação, de modo a incorporá-la à gestão da política, realidade que ainda está longe de ser efetivada na maior parte dos municípios brasileiros.

A vivência profissional cotidiana no Cras levou a indagações sobre o objeto de pesquisa que foi sendo gradativamente construído. Foram elas:

- Como garantir a proteção social e a defesa de direitos daqueles que necessitam da PNAS, sem um conhecimento qualificado das famílias e dos territórios onde vivem?
- Como garantir que, no ciclo de gestão da política, o planejamento, acompanhamento e a avaliação sejam efetivos e qualifiquem as ações se há prevalência da demanda espontânea?
- A prevenção é uma dimensão fundamental da política. Como garanti-la sem a existência de um conhecimento sistematizado da realidade e a da oferta de serviços socioassistenciais, de modo a não agravar as já precárias condições de vida da população-alvo da PNAS?

É preciso, portanto, compreender quais os desafios encontrados na implementação da vigilância socioassistencial, considerando que se trata de uma função indispensável ao processo de gestão da Política de Assistência Social.

O objeto desta pesquisa foi sendo gradualmente construído, a partir de nossas indagações sobre o real, e consolidou-se como: A vigilância socioassistencial, função responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação das informações territorializadas, e sua configuração no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social.

Os objetivos foram assim estruturados:

Objetivo geral:

- Conhecer e analisar a função da vigilância socioassistencial - função responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação das informações territorializadas - e sua configuração no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social na microrregião de Itapecerica da Serra/SP.

Objetivos específicos:

- Compreender qual a percepção que gestores e trabalhadores possuem da

- função da vigilância socioassistencial;
- Analisar a utilização das informações territorializadas no processo decisório das ações da Política de Assistência Social;
- Analisar os processos, as tensões, lacunas e potencialidades da vigilância socioassistencial.

Optou-se pela gestão municipal por ser o espaço direto de diálogo entre gestão, trabalhadores e usuários, sem muitas barreiras de tempo e espaço, e também por se constituir espaço de referência de comunicação da sociedade com o Estado, já que é nesse âmbito que são executados as ações e os serviços socioassistenciais, além de outros serviços sociais.

A pesquisa teve abordagem qualitativa, ação investigativa que reforça o compromisso dos pesquisadores ao abordar o tema da vigilância socioassistencial. Nesse sentido, partiu-se da importância de cada sujeito pesquisado, pois “na pesquisa qualitativa, todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimento [...]” (CHIZOTTI, 2010, p. 83).

A pesquisa de campo foi realizada nos Municípios de Embu das Artes/SP e Itapecerica da Serra/SP, localidades escolhidas a partir dos seguintes critérios:

- Municípios de porte igual: os dois são de grande porte.
- Estágio de organização da vigilância socioassistencial na gestão municipal: implementação informal, em Itapecerica da Serra/SP e implementação formal, em Embu das Artes/SP (informações baseadas no Censo Suas 2012).

A pesquisa bibliográfica abrangeu a temática da Assistência Social e sua inter-relação com a vigilância socioassistencial. A produção de conhecimentos nessa área é recente e a referência principal foram as publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A pesquisa documental teve como objetivo conhecer as legislações pertinentes à Política de Assistência Social, como a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), PNAS, o Suas, portarias, decretos relacionados e, em especial, regulamentações sobre a vigilância socioassistencial, além de documentos dos próprios municípios (instrumentais Cras, Creas e gestão, entre outros).

No processo de pesquisa de campo, utilizamos a observação e a realização de entrevistas como técnicas de aproximação com a realidade. Os sujeitos selecionados para a pesquisa foi um técnico da gestão da proteção social básica por município e somente um técnico da proteção social especial. A escolha deu-se pela importância de sua atuação como

articuladores das ações que devem garantir o lugar da vigilância socioassistencial no município. Também foram entrevistados dois profissionais de Cras por município, para conhecer qual o nível de relação estabelecida entre a vigilância socioassistencial e os equipamentos de Assistência Social.

Utilizamos a técnica da entrevista semiestruturada, baseada em um roteiro com perguntas semiabertas, com o objetivo de captar informações importantes e complementares para a pesquisa. “A riqueza de dados que esta técnica permite alcançar, uma vez que, além de colher aquilo que se encontra explícito no discurso do informante, ela abre portas para o implícito” (QUEIROZ, 1991, p. 75).

A partir da coleta dos dados, as informações foram sistematizadas, analisados os conteúdos das falas, as aproximações e divergências, pontos interpretados à luz do referencial teórico aqui apresentado. A vigilância socioassistencial é uma responsabilidade da gestão da Política de Assistência Social e deve compor as ações de todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Esta pesquisa tem como âmbito de análise um ente específico, o município, porém considerando essa função como um processo de corresponsabilidade.

A dissertação está estruturada em três capítulos.

O primeiro capítulo traz uma abordagem conceitual de vigilância socioassistencial, elucidando os sentidos em disputa contidos nas legislações e nos espaços de debate e a estruturação necessária para a implementação dessa função, tanto no campo teórico como prático. Busca-se compreender a função, o objeto de análise, a partir da Norma Operacional Básica (NOB) de 2012, e das conferências nacionais de assistência social. Dá-se destaque à dimensão preventiva da Política de Assistência Social e seu caráter público relacionando-os à função da vigilância socioassistencial.

No segundo capítulo, são apresentadas as características de cada município – Embu das Artes/SP e Itapeverica da Serra/SP – considerando a dimensão socioeconômica (trabalho e renda, educação, saúde, mobilidade urbana); os indicadores sociais de vulnerabilidades sociais; e a organização da Assistência Social na gestão municipal, incluindo as ofertas de serviços, os benefícios, o quadro de recursos humanos e a maneira como se encontra a vigilância socioassistencial. A intenção é apreender a materialidade dessa função, tendo em vista a realidade concreta, para então compreender a totalidade.

No terceiro capítulo, são analisados os resultados das informações coletadas nos municípios pesquisados, em três momentos: o primeiro refere-se ao conhecimento dos profissionais sobre os territórios de atuação e sua importância na construção coletiva da interpretação da realidade. O segundo considera as principais dificuldades para a implementação da vigilância socioassistencial, portanto, as limitações relacionadas aos papéis técnico e político dessa função. O terceiro aponta as conquistas, estratégias e perspectivas necessárias para a implementação dessa função, de modo que a política possa efetivamente ter impacto na realidade.

CAPÍTULO 1

A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL ENQUANTO FUNÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo, são apresentadas reflexões sobre a vigilância socioassistencial na Política de Assistência Social, numa abordagem teórico-metodológica, a fim de esclarecer sua função. No primeiro subitem, aborda-se a vigilância socioassistencial no Suas. No segundo subitem, são apresentados os debates realizados sobre o tema nas Conferências Nacionais de Assistência Social. E, no terceiro subitem, desenvolve-se a análise sobre o papel da vigilância socioassistencial no processo de fortalecimento do caráter público e preventivo do Suas.

A história da Assistência Social, no Brasil está relacionada às ações sociais da igreja católica. A filantropia permaneceu grande parte do século XX vinculada a práticas assistencialistas, filantrópicas, ou mantida como sinônimo de ajuda, “aliás, a privatização no campo da política social pode ser considerada quase constitutiva” (CAMPOS, 1998, p. 12). Portanto, os avanços conquistados no final do século XX e início do XXI retratam a nova concepção da Política de Assistência Social como direito.

A Assistência Social é constituída enquanto direito social, no Brasil, na Constituição Federal de 1988 e, com muitos desafios e limites, vem traçando um novo paradigma, na busca por suprimir práticas conservadoras e voltar-se para as necessidades sociais coletivas. Essa política transita, assim, para “o campo dos direitos, da universalização dos acessos e das responsabilidades estatais” (YAZBEK, 2014, p. 15).

Diante da história da Assistência Social, não há como negar o salto qualitativo nesse campo de atuação, tendo em vista que há uma busca para a efetivação da política enquanto espaço para a oferta de proteção social pública, e, conforme analisa Mestriner (2012, p.57),

O acervo de normalizações para regulamentação dessa nova política, na configuração de um sistema único, trará sem dúvida um conjunto de concepções, diretrizes e normas operacionais capazes de concretizar um processo de criação de uma nova arquitetura institucional ético-política para a assistência social, tecendo mediações para realização efetiva, na esfera pública, dos direitos sociais e a ela concernentes.

Vale lembrar que a Política de Assistência Social ocorre em uma sociedade composta por classes sociais e, deste modo, garante visibilidade prioritariamente aos interesses das classes subalternizadas, que estão baseadas em uma “concepção ampla na qual tanto

incluimos os trabalhadores, cujo trabalho não é suficiente para garantir seu próprio sustento e o de sua família, como os desempregados e grupos sem condições de obtenção dos meios para subsistir” (YAZBEK, 2009, p. 81).

A Política de Assistência Social deve ser compreendida a partir de um campo de contradições, ou seja, para além das intencionalidades previstas no campo legal. Configura-se, também, como arena de disputas de diversos atores sociais. Sob essa perspectiva, não está isenta dos processos econômicos, sociais e políticos. Segundo Yazbek (2009, p. 177),

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.

A Política de Assistência Social possui três funções: a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial, de modo a enfrentar a realidade de desigualdades socioterritoriais, agregando desde territórios das grandes cidades até os locais de menor população do País, com estratégias de gestão condizentes com essas realidades múltiplas e particulares. Essas funções têm suas especificidades, mas só possuem sentido se articuladas conjunta e integralmente no cotidiano da política, e este é um pressuposto fundamental.

Portanto, busca-se, nesta pesquisa, reforçar a concepção de que todas as funções da Política de Assistência Social precisam ganhar legitimidade nas prioridades de gestão, destacando-se aqui, especificamente, a vigilância socioassistencial, tendo em vista que ainda se encontra num processo de construção recente em seus aspectos teórico-metodológicos e técnico-operativos.

1.1 A Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social (Suas)

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

Um desafio colocado às políticas públicas, aqui, especificamente, a Política de Assistência Social, é efetivar a participação dos cidadãos e dos trabalhadores do Suas em seus

processos decisórios, e que, além disso, ocorra a incorporação das demandas da sociedade na proposição, no planejamento, na execução e avaliação das ações.

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

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

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

A vigilância Socioassistencial consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem à restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. Para tal, a Vigilância deve produzir e organizar dados, indicadores, informações e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos; e desta forma, fortalecendo a capacidade de Proteção Social e de Defesa de Direitos da política de assistência social (BRASIL, 2013a, p. 9).

A vigilância socioassistencial não obteve, até o momento, adesão plena na gestão da Política de Assistência Social, conforme dados do Censo Suas entre 2010 e 2013. O que demonstra que essa função tem tomado diversos rumos seja nos estados ou municípios. O modo de organização dessa função é analisado entre constituição formal, informal e não constituída¹ (Quadro 1).

¹ Segundo o *Manual Censo Suas*, considera-se formal: a existência da área em questão constituída como subdivisão administrativa (departamento, diretoria, gerência, coordenação, etc.), na estrutura formal do órgão gestor, descrita em instrumento normativo, tais como lei, decreto, portaria ou congêneres que publica a estrutura regimental do órgão, organograma, ou outros. Considera-se informal: a existência administrativa da área em questão no órgão gestor, por exemplo, com gerência, coordenação, etc., mas não de maneira oficializada em instrumentos normativos, como estrutura regimental do órgão, organograma, ou outros. Considera-se não constituído: não existe no órgão gestor o setor administrativo que esteja responsável especificamente por aquela área em questão.

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

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

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

Nota-se que a efetivação da vigilância socioassistencial, desde o ano de 2010, vem em nível crescente. Destacam-se as alterações na gestão estadual, pois alcançou mais adesão dos estados no ano de 2013, se considerada, essa função, nos âmbitos formal e informal. Por outro lado, observam-se, na estrutura da gestão municipal, avanços incipientes, já que permaneceu praticamente com as médias próximas, durante os quatro anos, apresentando avanços de dois em dois anos. A não realização dessa função ocorre em 11,5% dos estados, em contraponto a 30,7% dos municípios.

Vale dizer que a gestão municipal encarrega-se diretamente da oferta socioassistencial e quanto maior o desconhecimento das informações territorializadas, menor é a possibilidade de conhecer com profundidade a realidade cotidiana das famílias e de seus territórios, prejudicando o direcionamento da Política de Assistência Social. É fundamental, no entanto, analisar quais são os obstáculos para essa situação, questão que é abordada, com destaque, no terceiro capítulo desta dissertação.

Nesse sentido, se faz urgente garantir a capilaridade da vigilância socioassistencial em todo o território nacional e os estados poderão auxiliar, à medida que acumularem conhecimentos na área, ampliando o apoio ao processo de estruturação dessa função nos municípios.

Cabe dizer que não estamos nos referindo apenas ao reconhecimento formal da vigilância socioassistencial, no âmbito da gestão, mas sim o reconhecimento da responsabilidade pública para com a população, de seu papel político, e da relevância da constituição das condições técnico-operacionais para a implantação dessa função e seu funcionamento processual.

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

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

O conceito de vigilância está presente em várias políticas, como na Política de Saúde², por exemplo. Analogamente, a Política de Assistência Social incorporou o conceito de vigilância dando-lhe um sentido próprio, a partir de suas diretrizes e seus objetivos. De acordo com Silva (2012, p. 79):

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

A vigilância socioassistencial permite a identificação das vulnerabilidades e riscos sociais e, com isso, possibilita o reconhecimento das demandas da população, o que também requer o monitoramento da incorporação, ou não, dessas demandas na Política de Assistência Social, no intuito de orientar a gestão no uso das informações produzidas, não se restringindo à coleta e sistematização, e assumindo a responsabilidade pública no atendimento à população. “Assim, e ao mesmo tempo, a Vigilância Socioassistencial não só se

²“A Vigilância em Saúde tem como objetivo a análise permanente da situação de saúde da população, articulando-se num conjunto de ações que se destinam a controlar determinantes, riscos e danos à saúde de populações que vivem em determinados territórios, garantindo a integralidade da atenção, o que inclui tanto a abordagem individual como coletiva dos problemas de saúde” (Portaria 3.252, de 2009).

responsabiliza com os resultados do que é realizado, como também com o reconhecimento das demandas não incorporadas” (ARREGUI; KOGA, 2013, p.14).

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

Portanto, a vigilância, no Suas, não deve estar associada à busca de informações de caráter fiscalizador, seja no intuito de discriminar quem tem direito ou não à Assistência Social reforçando a meritocracia dentro da política pública; ou em relação às equipes técnicas, inibindo a autonomia e os momentos de construção e utilização do conhecimento nos processos de trabalho; ou, ainda, em relação aos territórios, concebendo-os como espaço de reprodução de normas e condutas conservadoras ou tuteladas.

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

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

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

A gestão e operacionalização da vigilância socioassistencial deve garantir um caráter técnico à tomada de decisões, rompendo com o senso comum, ações improvisadas e emergenciais. A efetivação do caráter preventivo e proativo da Política de Assistência Social deve ter como base a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que qualifiquem as ações, de modo a fortalecer a função de proteção social do Suas (BRASIL, 2012c, p. 27).

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

Nesta perspectiva, o Sistema de Vigilância Socioassistencial não pode ser consolidado apenas por um grupo específico de técnicos que atuam na área ou setor, mas deve envolver os diferentes agentes vinculados à política, gestores, técnicos da rede pública, representantes e técnicos das entidades, lideranças locais, conselheiros e usuários, considerados todos como fundamentais e igualmente legítimos para discutir serviços, padrões de qualidade, problemas locais e construir conjuntamente alternativas de enfrentamento (ARREGUI, KOGA, 2013, p. 44).

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 é o primeiro documento a tratar da função da vigilância socioassistencial. Apesar de conter descrição breve, já se afirmava a necessidade de territorializar as informações tanto dos serviços socioassistenciais, como das vulnerabilidades e riscos vividos pela população.

Refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apatiação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos (PNAS, 2004 p. 24).

Cabe considerar que as informações a serem produzidas pela Política de Assistência Social, desde 2004, apontavam para a atenção a indicadores sociais fundamentais, como o segmento etário, gênero, a raça e orientação sexual. A vigilância apresenta-se voltada para a viabilização do compromisso fundante da PNAS na construção de serviços que atendam efetivamente às demandas daqueles que dela necessitam.

O estabelecimento pela PNAS da vigilância social, como função da Política de Assistência Social, traz uma nova concepção para esta política, pois, elenca a Assistência Social como política pública de monitoramento e prevenção de riscos que, a partir da leitura territorial possibilita a gestão dos serviços de acordo com a demanda e potencialidades da população (SILVA, 2012, p.78).

A NOB-Suas 2005 fortalece a vigilância socioassistencial, enquanto função responsável por produzir informações territorializadas das vulnerabilidades e riscos sociais, bem como dos serviços existentes. O avanço nessa legislação está em não limitar o conhecimento produzido a números gerais, mas que possa apresentar “o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem” (BRASIL, 2005, p.19). A gestão é preconizada como organizadora dessa função, a fim de disseminá-la por todas as práticas da política, e à rede socioassistencial “cabe a ‘alimentação’ desse sistema através do fornecimento de informações e dados sobre as situações de vulnerabilidade, exclusão e risco social da população, obtidos através das ações de vigilância social nos territórios referenciados” (SILVA, 2012, p. 81).

Assim, inicia-se um novo modo de conhecimento e apropriação do território, considerando os sujeitos e sua história, as relações que desenvolvem e o significado que dão ao lugar onde vivem. Além disso, essa normativa impulsiona a Assistência Social como “política de prevenção e monitoramento de riscos”, distanciando-se da lógica voltada para a fixação na demanda institucionalizada. Também se afirmava a necessidade de detectar as situações geradoras de desproteção social “que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, a socialização e ao convívio familiar” (BRASIL, 2005, p. 19).

Os indicadores sociais expressam a medição quantitativa de diversos aspectos da realidade e são fundamentais para a Política de Assistência Social, tendo em vista que se configuram como “instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas” (JANNUZZI, 2009, p. 15). Desafio colocado para a PNAS, já que a produção de informações socioassistenciais deve expressar com acuidade a realidade daqueles que demandam a proteção social dessa política.

A nova redação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) atualizada pela lei 12.435, de 2011, traz a vigilância socioassistencial como um objetivo da Assistência Social, a fim de que essa função identifique “territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimização e danos” (BRASIL, 2011, p. 2). Mas, de acordo com Silva (2012, p. 82),

Deveria apontar, a nosso ver, para a análise territorial da capacidade protetiva do Estado em relação às famílias dos territórios, ou seja, identificar quem são e quantos são os que demandam por proteção social e a capacidade do Estado, via equipamentos sociais públicos para responder as situações de vulnerabilidade e risco. Ao discutir a capacidade protetiva da família descolada da responsabilidade do Estado pode-se incidir e reforçar resquícios de velhos paradigmas historicamente construídos na assistência social, que ganharam força com as políticas de cunho neoliberal.

Para organizar o modo de compreender e operacionalizar essa função da vigilância socioassistencial, foi publicada a NOB-Suas de 2012 – Resolução 33, de 12 de dezembro de 2012 –, normatizando e agregando as ações da gestão da informação, do monitoramento e da avaliação.

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

O artigo 87 da NOB-SUAS de 2012 afirma: “[...] a vigilância socioassistencial é caracterizada como uma das funções da Política de Assistência Social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas [...]”. (BRASIL, 2012c, p. 26).

As vulnerabilidades, os riscos sociais e as violações de direitos devem ser identificados com acompanhamento das suas alterações no tempo, sempre em relação à disponibilidade da oferta de serviços socioassistenciais, ratificando a Assistência Social como espaço de enfrentamento das desigualdades sociais.

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

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

Afinal, quais são as atividades da vigilância socioassistencial?

Denominadas de macroatividades, compõem o tratamento da informação que envolve a organização, estruturação e padronização de informações; gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; elaboração de diagnósticos e estudos; monitoramento e avaliação; planejamento e organização da busca ativa; até a criação e acompanhamento dos sistemas de notificação de violência e violação de direitos.

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, propor novas formas e questões para a coleta de informações. Por exemplo, propor metodologias de construção coletiva do conhecimento nos Cras e Creas, auxiliar aos técnicos a conhecerem seus territórios de abrangência, propor formulários de coleta de dados, fomentar sistemas informatizados, entre outros. Para isto, é necessário que a Vigilância Socioassistencial se preocupe com a padronização e fluxos nos registros da informação (BRASIL, 2013a, p.24).

Além disso, a vigilância socioassistencial pressupõe a articulação com as atividades de monitoramento na Política de Assistência Social, já que possibilita o acompanhamento das ações. Monitorar, no Suas, significa: “Função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas” (BRASIL, 2012, p. 30).

Jannuzzi (2011, p. 56) propõe uma metodologia, ao tratar esse processo, a partir do monitoramento analítico, em que seja possível comparar periodicamente os indicadores sociais escolhidos, e compreender as evoluções e os retrocessos registrados na política pública.

Um bom sistema de monitoramento deve permitir a análise comparativa dos indicadores ao longo do tempo e para distintas unidades de prestação dos serviços ou atendimento do programa, assim como em relação a padrões normativos de referência.

Também compõe o rol de atividades da vigilância socioassistencial a avaliação da Política de Assistência Social, de responsabilidade de cada ente federativo, e exige periodicidade e continuidade, em especial, para rever ações e direcionar a unidade da Política de Assistência Social.

A avaliação precisa ser operada como processo intencionado e racional que percorre todo o processo de planejamento, e, portanto, não pode ser considerada, como etapa final do ciclo de vida da política, dos seus programas e serviços. Não se refere apenas aos objetivos e metas, mas também ao conhecimento das demandas, ao acompanhamento e análise da capacidade de oferta e da qualidade dos serviços e

das mudanças que na prática são operadas nas condições de privação e desproteção a que está exposta a população por influência da ação pública (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 37).

A avaliação da Política de Assistência Social, a partir da percepção dos usuários, é uma conquista ainda a ser viabilizada, pois, historicamente, esses segmentos possuem participação incipiente. Portanto, avaliar a qualidade é requisito básico para compreender o alcance da Política de Assistência Social na vida da população usuária.

Ao monitorar e avaliar não estamos apenas medindo, mas construindo um processo sistemático de análise das demandas de proteção social, das ações características e resultados dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais, para determinar o mérito, a relevância, a qualidade, pertinência e efetividade das ações, gerando recomendações para a sua correção ou melhoria (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 22).

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

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

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

Para aproximar-se da realidade, os diagnósticos socioterritoriais conquistaram lugar importante na política. É um instrumento canalizador de informações de diferentes naturezas, a fim de que as intervenções se baseiem nas necessidades coletivas, sem suprimir as especificidades das demandas socioassistenciais.

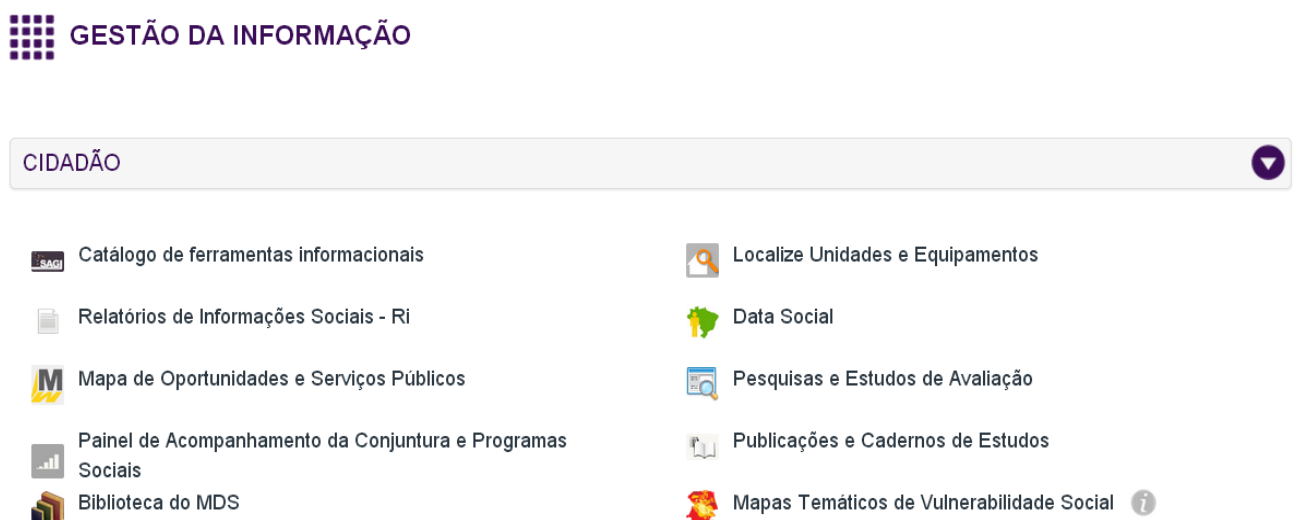
Assim, o Diagnóstico Sócioterritorial pode ser construído por informações na forma de números e estatísticas, como também por informações que se traduzem em histórias de vida dos lugares, de suas famílias e instituições, atores sociais os mais diversos. Para isso, se faz necessário definir também quem participa desse processo

de construção do conhecimento, em que são igualmente valorizados os dados estatísticos, bem como os dados considerados mais qualitativos. Trata-se de duas formas de ler a realidade que são complementares (ARREGUI; KOGA, 2013, p.71).

Ao conceber a vigilância socioassistencial, é necessário debater o que deve ser produzido pela Assistência Social e padronizar as informações coletadas nos âmbitos estadual e municipal, para facilitar o entendimento coletivo quanto ao papel da informação para a organização da Política de Assistência Social. Contudo, a precaução é indispensável, pois: “geralmente há um número excessivo de instrumentos, de registro da informação, com dados repetidos, registros da Assistência Social com preponderância de perguntas sobre outras áreas de conhecimento” (BRASIL, 2013a, p.23).

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem organizado dados para que estados e municípios possam trabalhar essas informações, de forma a planejar a organização da oferta socioassistencial. Interessante notar que as informações estão disponíveis em categorias: 1) ao cidadão; 2) ao técnico e pesquisador; 3) ao gestor municipal e ao estadual; e 4) para uso interno do MDS (Fig. 1). O que precisa ganhar força, na Política de Assistência Social, é o uso dessas informações pelos atores implicados na política, para identificar as vulnerabilidades sociais e os serviços socioassistenciais existentes; e planejar novos serviços de proteção social, num constante processo de monitoramento e avaliação (Fig. 1).

Figura 1 – Ferramentas de acesso à informação Sagi/MDS



TÉCNICO E PESQUISADOR

- MI Social (Internet)
- Oficinas SAGI
- PAA Data
- Estudos Técnicos SAGI
- Capacitando SAGI
- IDV - Identificação de Domicílios em Vulnerabilidade
- Tab Social - Tabulador de Microdados
- MEdit - Editor de Mapas
- Sextas com Debate e outros Eventos
- Capacitando MDS

GESTOR ESTADUAL E MUNICIPAL

- Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS
- CECAD - Consulta e Extração de Informações do Cadastro Único
- Portal Brasil Sem Miséria no seu Município
- Portal Brasil sem Miséria no seu Estado
- Gestão SUAS
- Adesão ao PRONATEC / BSM e Designação de Interlocutores
- SUAS Visor - Relatórios e Informações para Gestão

MDS

- Assistência Social
- Segurança Alimentar e Nutricional
- Comitê Gestor de Tecnologia e Informação
- Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza
- Ferramentas Informacionais (necessário autenticação)
- Administração DGI (necessário autenticação)

Fonte: MDS, 2014

Os sistemas de informação tendem a qualificar a Política de Assistência Social com as informações produzidas pelos serviços da rede socioassistencial. E conquistam relevância ao proporcionar padrões comuns das informações a serem captadas, além do entendimento do compartilhamento das informações produzidas.

Mas para isto é necessário construir uma lógica na organização da gestão e das equipes que permita interligar os diversos bancos de dados (de cadastros de famílias atendidas nos programas, serviços e benefícios, de cadastro da rede socioassistencial configurando a capacidade de oferta e a oferta efetiva dos serviços socioassistenciais, de acompanhamento da sua cobertura e qualidade, de registros de processos, técnicos, administrativos e de gestão, etc.) para criar respostas que façam sentido para o planejamento, a operação da política e o controle social (ARREGUI; KOGA, 2013, p.41).

Quem deve realizar a vigilância socioassistencial?

Produzir conhecimento sobre as diversas realidades socioterritoriais está além de captar indicadores sociais consistentes. Envolve, também, trazer, para o âmbito da gestão, a informação viva daqueles que “sentem na pele” a ausência de oferta socioassistencial; bem como dos profissionais que reconhecem cotidianamente os territórios em visitas domiciliares,

reuniões com famílias e contato com a rede. Destaca-se, na NOB-Suas 2012 e no caderno de orientação técnica da vigilância socioassistencial, a indicação para que seja constituída uma equipe específica para essa função, tendo em vista a sua complexidade.

Segundo esse caderno, a equipe de referência para atuação na vigilância socioassistencial demanda alguns requisitos, como a formação superior em áreas específicas. Assim, sugere-se que sejam profissionais da área de Sociologia, Estatística, Serviço Social e Psicologia a compor esse espaço.

A complexidade da análise a ser realizada realmente depende do tamanho da equipe, no entanto, não existe uma relação direta entre a complexidade de análise e o seu efetivo impacto na gestão. Isto é, é possível realizar atividades de grande complexidade técnica, mas que não induzam a política e, por outro lado, realizar tarefas simples, como realizar listas de endereços, que podem impactar de forma significativa a política. Por isso, acima da capacidade técnica, é importante ter um olhar estratégico sobre a informação (BRASIL, 2013a, p.41).

Cabe dizer que a vigilância socioassistencial precisa ganhar o lugar técnico e político na estrutura da gestão da Assistência Social e a efetivação cotidiana dessa função prevê ações como o preenchimento de cadastros, alimentação de sistemas, atualização de dados, produção e análise de indicadores sociais e a disponibilidade para fortalecer a relação território/trabalhadores Suas/gestão.

Ao elencar as principais atividades da vigilância socioassistencial é necessário garantir, aos profissionais responsáveis, o tempo e as condições para leituras, debates, visitas aos territórios e às unidades de serviços socioassistenciais, bem como encontros intersetoriais, a fim de que a informação percorra um caminho estabelecido e não se perca em um rol de atividades administrativas. Segundo o caderno de orientação técnica, as ações dessa função incluem:

- Produção e análise de dados qualitativos e quantitativos;
- Realizar tarefas de manipulação e produção de Banco de Dados em *softwares* específicos, como Excel, Acess, SPSS, SAS, Stata, entre outros;
- Produzir e interpretar tabelas e gráficos;
- Calcular indicadores relativos à vulnerabilidade social e 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 (BRASIL, 2013a, p.41).

Contudo, ainda não há consenso sobre a quem cabe a responsabilidade de efetivar a vigilância socioassistencial. Assim, partilhamos da ideia de que essa função não está

unicamente sob a responsabilidade de um grupo de profissionais especializados, mas deve ser expressa e dialogada em todos os espaços da Política de Assistência Social.

Reforça-se que a vigilância socioassistencial deve implicar nos processos de trabalho das equipes técnicas dos serviços relacionados, de modo a fortalecer o elo entre as necessidades da população e o trabalho social ofertado, e para isto é indispensável a participação da rede socioassistencial. “Art. 88 A vigilância socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial” (BRASIL, 2012c, p. 26). Portanto, garantindo que as informações dos territórios para o planejamento da ação profissional, para que esta tenha orientação e direcionamento.

Art. 88

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, 2012c, p. 26).

Assim, um dos desafios colocados ao Cras e Creas e a rede de serviços socioassistenciais está em utilizar a informação territorializada para apropriar-se no local onde atua, como também para reconhecer que a rede socioassistencial participa ativamente como produtora de informações essenciais para a Política de Assistência Social, o que, por sua vez, exige atentar para a importância da circulação dessas informações.

Daí a necessidade do cuidado e da qualificação para a coleta dos dados, pois eles são o início e a base de toda a cadeia da produção analítica que orienta e avalia o desempenho da política. Mas para que isto ocorra os dados precisam retornar em forma de produtos analíticos e resultados para orientar as equipes dos Cras e Creas e o conjunto da rede socioassistencial (ARREGUI; KOGA, 2013, p.35).

Encontros periódicos entre as equipes podem auxiliar na troca de informações cada vez mais próximas da realidade, suscitando reflexões de concepção acerca da Assistência Social, seus instrumentais, metodologias de identificação das vulnerabilidades, riscos sociais e violação de direitos.

Em relação ao processo de produzir conhecimento, a partir dos próprios sujeitos, a vigilância socioassistencial precisa exercer em seu cotidiano o processo de escuta com a

população de modo constante, para que a realidade também seja analisada através daqueles que são demandatários da Política de Assistência Social.

A análise da trajetória de vida é apontada por Ramos e Koga (2011) como possibilidade de inovar na forma dessa relação, pois alcança, por meio dos próprios sujeitos, as condições presentes nos territórios, garantindo uma leitura para além de indicadores sociais, e propiciando a participação da sociedade no desvelamento das dificuldades no acesso aos serviços e bens públicos.

Por mais paradoxal que isto possa parecer, estamos interessados no que as experiências de vida desse indivíduo podem revelar a respeito de determinado objeto de pesquisa sobre o qual temos interesse. Buscamos com essa técnica revelar como operam sobre esse indivíduo os processos sociais nos quais ele está inserido, quais são suas redes sociais e o potencial significado na conformação da identidade de determinado grupo social (RAMOS; KOGA, 2011, p. 342).

Tendo em vista a novidade da vigilância no Suas e a sua fase de estruturação, é possível realizar a contratação de profissionais para prestar serviços de consultoria e assessoria técnica; para contribuir na implementação ou no desenvolvimento dessa função. A estrutura física para a efetivação dessa função pressupõe alguns itens necessários à gestão e rede socioassistencial, como o acesso à Internet, computadores, *softwares* e, para o aprimoramento das condições de trabalho, podem ser utilizados recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Suas³ (BRASIL, 2013a), de modo que a ausência de recursos financeiros não seja obstáculo a esse processo.

Assim, a implementação da vigilância socioassistencial exigirá estrutura física e também a apropriação, com rigor teórico-metodológico, de referencial teórico sobre os conceitos relacionados à política, como vulnerabilidades sociais, riscos sociais, potencialidades e território, a fim de se ter clareza dos caminhos a serem construídos na Assistência Social.

A concepção de vigilância socioassistencial traz o território como foco analítico fundamental e estratégico para discutir a responsabilidade ética na construção das pautas e agendas da Política de Assistência Social. Portanto, a perspectiva é entender os territórios para

³ O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios, Distrito Federal e estados. Conforme os resultados alcançados, a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão, como forma de incentivo. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/orientacoes-igdsuas-para-site/201crepasse-de-recursos-do-igd-suas201d>>. Acesso: em 10 mar. 2014.

além das suas divisões administrativa e geográfica, enquanto território de vivência, em que “este espaço buscará dialogar com os elementos que trazem à tona os chãos onde a política de assistência social acontece” (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 63).

Nesse sentido, o território é uma categoria de análise para as interpretações e leituras da realidade e tem importante dimensão política, ao ultrapassar as homogeneidades e considerar as particularidades em determinados espaço e tempo, em que a vida se dá e se desenvolve em relações sociais específicas de consenso e conflito, disputa de poderes, etc. “É no território que o direito a ter direito será expresso ou negado, abnegado ou reivindicado. É a partir daí que se concretizam os jogos de interesses nos quais se constroem diversos territórios, ao longo do tempo-espaço” (LINDO, 2011, p. 139).

A necessidade de territorializar a Política de Assistência Social vai além da delimitação de espaços e localização de serviços públicos; constitui-se fator de impacto também no campo relacional ali estabelecido; as ausências e presenças do Estado; a participação; o acesso à cidade; distribuição de oportunidades.

Dessa forma, a perspectiva territorial das políticas sociais não se reduz a uma simples substituição ou transposição de uma divisão político-administrativa do território para uma localização estratégica dos espaços físicos públicos, que se aproximam mais de uma abordagem de tratamento dos territórios como se fossem “territórios de sangue frio”. Coloca-se aqui um dos desafios para se pensar a atuação das políticas sociais nos territórios em disputa: o (re) conhecimento dos territórios para além de suas aparentes características, mas também pelas suas diferentes dinâmicas que os tornam “territórios de sangue quente” (KOGA, RAMOS, NAKANO, 2008, p.18).

A partir dessa reflexão, o território tem dinâmica complexa e um cotidiano que não está dado na sua aparência, o que pressupõe conhecê-lo nas suas particularidades, sem apartá-lo da totalidade da vida em sociedade. Assim, à função de vigilância socioassistencial cabe articular a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais nas relações sociais e buscar as possíveis estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais no âmbito da Política de Assistência Social.

A vigilância socioassistencial é entendida enquanto função da Assistência Social capaz de produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas e estratégicas para a visibilidade de demandas da população e ofertas necessárias, garantindo a identificação daqueles que se encontram sem proteção social e garantia de direitos socioassistenciais.

Consolidar a capacidade de resposta da Vigilância Socioassistencial, firma as agendas públicas das políticas de assistência social na base do compromisso com a cobertura das provisões assistências e com a garantia de direitos de acesso para serviços, programas e projetos. A Vigilância Socioassistencial assume, aqui, uma função privilegiada de legitimação de demandas que permite pressionar para a expansão e defesa dos direitos e dos serviços socioassistenciais. É esta perspectiva de análise que outorga à função da Vigilância Socioassistencial e, fundamentalmente à Política, o seu caráter proativo e a capacidade preventiva de proteção e de defesa de direitos socioassistenciais (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 38).

1.2 A Vigilância Socioassistencial nas Conferências Nacionais de Assistência Social

A Conferência de Assistência Social representa importante conquista no campo da esfera pública, tendo em vista que possibilita aos cidadãos decidirem sobre o rumo da política pública nos três níveis federativos, prevendo a participação paritária, com o desafio de trazer a população para esse espaço.

As Conferências de Assistência Social são espaços de caráter deliberativo em que é debatida e avaliada a Política de Assistência Social. Também são propostas novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Os debates são coletivos com participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social (BRASIL, 2014 f).

Na documentação pesquisada, buscou-se resgatar nas agendas das Conferências de Assistência Social a incidência, o debate e as deliberações sobre a vigilância socioassistencial, a fim de compreender os avanços conquistados e os limites que ainda persistem para a implementação dessa função na política (Quadro 2).

Quadro 2 – O debate da vigilância socioassistencial nas Conferências Nacionais de Assistência Social

Ano	Tema	Eixo de Discussão	Principais Debates	Deliberações
2007	<i>Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (Suas)</i>	Gestão – Item: modelo socioassistencial: vigilância social e defesa social	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de informações socioassistenciais por meio de indicadores construídos, a partir do Cadastro Único e outras fontes existentes • Limitação de especialistas na área • Afirma-se a aproximação do conceito de vigilância do Suas ao de vigilância em saúde • Reconhece-se esta função como estratégia para a oferta de serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar padrões de qualidade da gestão e do funcionamento de Conselhos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal e Nacional de Assistência Social para efetuar o monitoramento e a avaliação da gestão e do controle social • Implantar um banco de dados integrado referente aos indicadores socioassistenciais, a partir dos dados contidos no CadÚnico e outras fontes

Quadro 2 – O debate da vigilância socioassistencial nas Conferências Nacionais de Assistência Social

Ano	Tema	Eixo de Discussão	Principais Debates	Deliberações
			<ul style="list-style-type: none"> • Utilidade da vigilância para a gestão • Construir propostas, no campo dos serviços, programas, projetos e benefícios que visem à redução de riscos e vulnerabilidades quanto à violação de direitos 	<p>existentes, objetivando fundamentar os municípios, estados e Distrito Federal na elaboração do diagnóstico social, na perspectiva da implantação do sistema de vigilância social</p>
2009	<i>Participação e controle social no Suas</i>	<p>Democratização e gestão do Suas: participação e articulação intergovernamental e entidades de Assistência Social e o vínculo Suas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdade e a violação de direitos diversificada entre territórios urbano e rural • “Trato” dos dados de forma interdisciplinar • Preocupação quanto à regulação do sistema de vigilância social • Debater o monitoramento e a vigilância • Preocupação quanto à viabilização da vigilância em municípios de pequeno porte, tendo em vista os limites dos indicadores • Preocupação quanto ao avanço da vigilância frente aos limites institucionais • Vigilância em territórios marcados pela violência urbana • Limites de dados do último censo do IBGE • Como realizar a aproximação da universidade com os serviços, uma vez que os cotidianos são tão diferentes? • Necessidade de aprofundar o conceito de Busca Ativa • Debater os desafios do trabalho no Cras com a vigilância – velho/novo • Necessidade de capacitação e qualificação dos saberes dos técnicos para entender e aprender a lidar com as novas ferramentas • Como articular CadÚnico com os serviços para subsidiar o trabalho no território? • A porta de entrada dos serviços da assistência que deveria ser o Cras passou a ser o CadÚnico. • Como se dará, no sistema, o acompanhamento de famílias? • Quais são as diferenças e semelhanças entre vigilância 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer mecanismos e estratégias para efetivar a função de vigilância social, pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, e pela elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo para conhecer a realidade social • Identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, para planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população, inclusive os egressos do sistema prisional, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e moradores de rua e suas respectivas famílias • Implantar protocolo para a criação de um sistema informatizado único, <i>on-line</i>, a partir do banco de dados do CadÚnico, ancorado em um fluxo de rede e de serviços definidos, que permita: a) cruzamento de informações territorializadas, intermunicipais e nas três esferas de governo e no Distrito Federal; b) identificação de perfil e da dinâmica de atendimento dos usuários da assistência social nos serviços, programas, projetos e benefícios das redes pública e privada; c) dados para a elaboração de diagnóstico social; d) vigilância socioassistencial; e) o planejamento, monitoramento e a avaliação; f) possibilidades de composição de indicadores de qualidade
2011	<i>Consolidar o Suas e valorizar os trabalhadores</i>	<p>Subtema: Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como realizar a aproximação da universidade com os serviços, uma vez que os cotidianos são tão diferentes? • Necessidade de aprofundar o conceito de Busca Ativa • Debater os desafios do trabalho no Cras com a vigilância – velho/novo • Necessidade de capacitação e qualificação dos saberes dos técnicos para entender e aprender a lidar com as novas ferramentas • Como articular CadÚnico com os serviços para subsidiar o trabalho no território? • A porta de entrada dos serviços da assistência que deveria ser o Cras passou a ser o CadÚnico. • Como se dará, no sistema, o acompanhamento de famílias? • Quais são as diferenças e semelhanças entre vigilância 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer mecanismos e estratégias para efetivar a função de vigilância social, pela ação ativa e preventiva nos territórios urbanos, rurais e todas as comunidades tradicionais, e pela elaboração de estudos e pesquisas, cofinanciados pelas três esferas de governo para conhecer a realidade social • Identificar as situações de risco e vulnerabilidade social, para planejar e executar benefícios, programas, projetos e serviços de assistência social, segundo as reais necessidades e demandas da população, inclusive os egressos do sistema prisional, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e moradores de rua e suas respectivas famílias • Implantar protocolo para a criação de um sistema informatizado único, <i>on-line</i>, a partir do banco de dados do CadÚnico, ancorado em um fluxo de rede e de serviços definidos, que permita: a) cruzamento de informações territorializadas, intermunicipais e nas três esferas de governo e no Distrito Federal; b) identificação de perfil e da dinâmica de atendimento dos usuários da assistência social nos serviços, programas, projetos e benefícios das redes pública e privada; c) dados para a elaboração de diagnóstico social; d) vigilância socioassistencial; e) o planejamento, monitoramento e a avaliação; f) possibilidades de composição de indicadores de qualidade

Quadro 2 – O debate da vigilância socioassistencial nas Conferências Nacionais de Assistência Social

Ano	Tema	Eixo de Discussão	Principais Debates	Deliberações
			social e o M&A e como isso está sendo pensado pelo MDS para a rede governamental e não governamental	
2013	<i>A gestão e o financiamento na efetivação do Suas</i>	Gestão do Suas: vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • A vigilância socioassistencial incorporada à gestão do Suas • O serviço da vigilância socioassistencial e planejamento de ações preventivas das equipes de referência do Suas • O serviço da vigilância socioassistencial e o aprimoramento e qualificação das ações que visem à notificação e reconstrução de direitos violados e a interrupção de situações de violência. O planejamento para a criação, produção e utilização de indicadores municipais de Assistência Social, provenientes dos resultados das ações da vigilância socioassistencial • O cumprimento das responsabilidades municipais acerca da área de vigilância socioassistencial • A utilização dos sistemas de informação para planejamento e outras ações • A organização da busca ativa no município • O desempenho do preenchimento do Prontuário do Suas 	<ul style="list-style-type: none"> • Regular e implantar as equipes de referência da vigilância socioassistencial dos estados e municípios considerando seus portes • Construir indicadores de qualidade da oferta de serviços que expressem a participação e organização dos usuários como um dos resultados do trabalho • Criar sistema de acompanhamento das metas pactuadas para o aprimoramento da gestão do Suas • Garantia de apoio técnico e recurso financeiro específico e permanente do governo federal para a implementação dos núcleos municipais de Vigilância Socioassistencial

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2014)

Na Conferência de Assistência Social de 2007 a vigilância socioassistencial foi abordada como parte do processo da oferta socioassistencial, o que implicou reorganizar a gestão da Política de Assistência Social. Os debates perpassaram sobre como efetivar a vigilância socioassistencial e os limites dessa função.

O debate sobre a função da vigilância socioassistencial ainda era incipiente; as questões giravam principalmente em torno do processo de implementação, em especial, em relação às atribuições dos entes federativos nesse processo.

Já havia a preocupação com uma vigilância socioassistencial que garantisse o compromisso com a população, analisando a realidade com embasamento teórico-metodológico, não se limitando a produzir dados com um fim em si mesmos.

O excesso de produção de informações era um equívoco a ser evitado, tanto para otimizar o tempo, quanto para evitar a perda de foco na ação. Pensava-se na criação de sistemas de informação que viabilizassem a captura da realidade da população na perspectiva do território.

As deliberações expressaram algo novo na Política de Assistência Social - as ações vistas como prioritárias centraram-se na elaboração de padrões de qualidade da gestão, da criação de instâncias de controle social e implantação de bancos de dados com vistas a produção de indicadores socioassistenciais. Assim, nas conclusões da conferência, deu-se ênfase na produção de informação, por meio de ações voltadas para a organização interna da política, no que se refere ao campo informacional.

A Conferência de Assistência Social, ocorrida em 2009, ganhou densidade teórico-metodológica, já que colocou como eixo indispensável da vigilância os territórios e a complexidade de analisá-los em suas diversidades, considerando fatores como o rural e urbano, a violência e a necessidade de um olhar multiprofissional. Chamou a atenção para a desigualdade no desenvolvimento dos municípios, em especial, os de pequeno porte, o que impacta diretamente na condição em que são executadas suas atribuições.

Uma das propostas, naquele ano, foi integrar sistemas informacionais para precisar as demandas e as ofertas na Política de Assistência Social. Para tanto, propôs-se um protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e programas de transferência de renda.

O papel da gestão foi salientado, naquele momento, tendo em vista que era preciso compreender a utilidade da vigilância socioassistencial, a fim de possibilitar a efetivação da função.

Afirmou-se a necessidade de pensar os territórios a partir da proteção social básica e proteção social especial, considerando, a análise, da realidade local, porém, contextualizando-a no panorama nacional, sem perder a noção da totalidade da política de assistência social.

A vigilância socioassistencial foi trabalhada sob duas perspectivas: a macro vigilância (informações de indicadores secundários e outras fontes) e a micro vigilância (informações produzidas pelos serviços socioassistenciais). Reforçou-se que era preciso ética no uso dessas informações, já que comporiam o alicerce para a garantia dos direitos.

As deliberações abrangeram o campo preventivo, que se apresentou como estratégia fundamental para a vigilância socioassistencial, exigindo ação ativa do Estado, portanto, práticas que redesenhassem os caminhos mais comuns percorridos até então, em especial, o trabalho majoritário com as demandas espontâneas. O conhecimento da realidade foi abordado como prática que deveria ser conhecida e sistematizada com estudos e pesquisas para organizar a Política de Assistência Social.

A Conferência de Assistência Social de 2011 teve como principais indagações as relações construídas entre a vigilância socioassistencial e os Cras, entre as universidades e a Política de Assistência Social, os serviços e os cadastros da população.

Abordou-se, também, o envolvimento de todos os atores da Política de Assistência Social no processo de vigilância socioassistencial, em especial, os usuários dos serviços.

Afirmava-se que a cultura do monitoramento e da avaliação precisava ganhar mais solidez no cotidiano da Assistência Social, superando ações pontuais e para fins específicos, sem continuidade.

Dentre as principais demandas, destacava-se o apoio técnico para a elaboração de diagnósticos, estudos e pesquisas sobre as situações de vulnerabilidades, riscos, demandas e necessidades da população.

Naquele ano, as deliberações não foram direcionadas à vigilância socioassistencial especificamente, mas foi proposta a criação de um banco de dados informatizado, a partir dos dados do Cadastro Único (CadÚnico), que pudesse auxiliar nas ações da Política de Assistência Social.

A Conferência de Assistência Social, em 2013 apresentou, pela primeira vez, um eixo dedicado exclusivamente à função da vigilância no Suas, intitulado Gestão do Suas: Vigilância Socioassistencial, Processos de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Os objetivos propostos foram:

- Avaliar e compreender a concepção da vigilância socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação, para o aprimoramento da gestão do Suas, tomando como premissa o exercício do controle social;

- Discutir e analisar a operacionalização da vigilância socioassistencial, enfocando a utilização de todos os sistemas de informação, da organização do diagnóstico socioterritorial e do mapeamento de vulnerabilidades.

Nesses objetivos, evidenciou-se, no controle social, um norte de atuação para a vigilância socioassistencial e as atividades a ela implicadas. Considerou-se a relevância da participação da sociedade como sujeito portador de história e conhecimento, portanto, não somente importante fonte de informação, mas participante no processo de tomada das decisões. A transparência nas ações da política afirmou-se como um dever ético e base para o controle social.

Nos debates, fez-se uma retrospectiva dos avanços conquistados, como os sistemas de informação – tanto para produzir informação como para capacitar profissionais para seu uso, parâmetros nacionais de registros de atendimento e a busca ativa. Porém, identificou-se defasagem nessa função, a começar pela não implementação em todos os municípios.

As deliberações apresentadas ganharam força política quanto à vigilância socioassistencial, pois evidenciaram a necessidade de serem criados padrões de qualidade dos serviços socioassistenciais, com a participação indispensável dos usuários. Além disso, também foi proposto o direcionamento de recursos financeiros para a implementação da vigilância socioassistencial, a regulamentação de equipes e a criação de sistemas de acompanhamento de metas do Suas.

Conclui-se, assim, ao avaliar a expressividade da vigilância socioassistencial em um importante espaço de deliberativo como é a Conferência Nacional de Assistência Social, que essa função tem ganhado crescente relevância, tendo em vista que foi abordada consecutivamente desde 2007 até 2013, incluindo preocupações quanto à implantação de banco de dados; necessidades de realizar a prevenção no Suas; pesquisas de conhecimento dos territórios; implantação de sistemas de informação; definição de equipes de referência, metas de acompanhamento da gestão do Suas e apoios técnico e financeiro. Assim, o debate sobre essa importante função da PNAS adensou-se ao longo dos anos, com avanços nos entendimentos teórico e técnico em nível nacional, fortalecendo um debate imprescindível para a qualificação das ações da Política de Assistência Social.

1.3 A Vigilância Socioassistencial e o Caráter Público no Suas

A vigilância socioassistencial, ao realizar a interface entre as necessidades e potencialidades dos territórios com os processos de decisão da Política de Assistência Social, fortalece o caráter público da Assistência Social, já que apresenta as demandas identificadas para as devidas providências do Estado.

Resgata-se, aqui, o conceito do público como elemento fundante na Assistência Social.

Começamos a reflexão sobre esse conceito, com artigo publicado por Herbert de Souza (1995, online), que, mesmo passadas quase duas décadas, traz contribuições para um debate ainda não superado. Público é assim definido pelo autor:

O público, segundo, o dicionário Aurélio “é o relativo, pertencente ou destinado ao público, à coletividade. Relativo ou pertencente ao governo de um país. Que é de uso de todos: comum. Aberto a quaisquer pessoas. Que se realiza em presença de testemunhas; que não é secreto”. Fiquemos com o sentido mais comum: público é o comum, o de todos, o que tem um sentido universal, social. O público é o campo da democracia, sem democracia só há o privado ou o estatal.

Ao tratar do conceito de público não é possível exaltar o mercado, tampouco massacrar o Estado e esse binômio não é o caminho a ser percorrido. Um parâmetro básico para se conceber as dimensões do público e privado, é a democracia.

A referência básica para avaliar o privado e o estatal é a democracia: serve o privado à democracia? Serve o estatal ao bem de todos? Serve ao público, a todos? É aí onde entra o conceito de público como critério para se definir a função democrática do privado e do estatal (SOUZA, 1995, online).

O autor aposta que a democracia é o norte para a vida social e os espaços precisam expressar as demandas e os interesses públicos, estes que, mesmos divergentes, têm o direito de ser apresentados e representados.

Souza (1995) indica que o público pressupõe elementos básicos para existir e exige nova configuração da sociedade quanto aos seus espaços.

Nesse sentido, o público é o espaço da solidariedade, igualdade, participação, diversidade, liberdade. Enfim, o público é a expressão da democracia aplicada ao conceito do que deve e pode ser universal. Mas é também um modo de pensar a reorganização de nossa sociedade marcada por essa dicotomia entre o privado e o estatal (SOUZA, 1995).

Já a estudiosa Grau (*apud* WANDERLEY, 1998, p. 275) trata o conceito de público com perspectiva histórica, que não está dada, mas é passível de ser transformada pelos homens por meio da luta política, em que o Estado não centraliza o poder de decisão sobre a vida da população.

O Estado é virtualmente considerado (...) como espaço de realização do público, mas só na medida em que represente a sociedade e possibilite que ela se desenvolva. Por outro lado, o público remete à auto-realização da sociedade e, portanto, aponta para a possibilidade de que as necessidades coletivas sejam autonomamente satisfeitas a partir da sociedade, mas sem que isto implique que o Estado abdique de suas responsabilidades. Assim, pois, por este enfoque, o nó crítico a ser investigado é o caráter das relações entre Estado e sociedade, com a sociedade – não o Estado – no papel de protagonista.

Portanto, efetivar o público no contexto brasileiro significa reconstruir as relações entre Estado e sociedade em busca do rompimento de interesses particulares de uma minoria, em defesa dos interesses coletivos.

Wanderley, em várias de suas publicações (2013, 2009, 2004), confere ao público atributos que podem ser utilizados como indicadores da constituição da esfera pública e da análise da gestão pública. São eles: - **visibilidade social**, que deve se expressar nas ações dos diferentes sujeitos sociais, com transparência para todos os implicados nas decisões políticas; supõe fidedignidade e publicidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação; - **representação de interesses coletivos**, por meio da constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentem na cena pública a partir das demandas coletivas; - **controle social**, decorrente do acesso aos processos que informam decisões à sociedade política, visando à participação da sociedade civil na formulação e revisão das regras que conduzem as negociações, além da fiscalização segundo critérios pactuados; - **democratização**, que implica a ampliação dos fóruns de decisão política, ampliando os espaços tradicionais, incorporando novos sujeitos como portadores de direitos; - **cultura política**, decorrente do enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privativista”, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem representados na cena visível da esfera pública.

Se tomado como parâmetro, o conceito de público, na Assistência Social, nos termos aqui apontados, configura-se como um processo de luta constante, já que a garantia de proteção social e direitos socioassistenciais inclui uma população, em geral, expropriada de direitos e possibilidade mínima de participação.

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

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

As políticas sociais, no contexto brasileiro, são executadas em meio a disputas por pautas e prioridades de interesse público, tendo em vista que os investimentos nos setores econômicos foram privilegiados e não ocorreram com a mesma intensidade no campo social. De acordo com Raichelis (2008, p. 68):

O padrão de intervenção do Estado brasileiro concentrou-se no financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora. Os grandes beneficiários da regulação *ad hoc* são as diversas frações do capital que, embora não tenham interesses homogêneos, dispõem de grande poder de articulação política, apoiada em inúmeras associações e estruturas paralelas aos partidos políticos, que lhes permitem negociar interesses com o governo dentro do paradigma da regulação truncada.

A vigilância socioassistencial, ao indicar a disponibilização de serviços, a partir das demandas reais, expressará uma construção coletiva quanto mais participativa for, evidenciando o respeito e a parceria com os sujeitos dos territórios.

A vigilância socioassistencial tem a responsabilidade, ao produzir informação, de alargar os canais de participação na gestão da Política de Assistência Social, considerando os territórios e usuários dos serviços socioassistenciais para que possam discutir e deliberar possíveis estratégias seja material e imaterial da população.

Dar visibilidade às demandas e aos interesses da população, mesmo que sejam divergentes, revela o reconhecimento de que as classes expropriadas de acesso aos direitos, às oportunidades de participação, precisam ter legitimidade na vigilância socioassistencial, inclusive reforça a importância de disseminar a informação como um caminho de fortalecimento dessas classes e como direito fundamental.

A transparência apresenta-se como essencial, nesse processo, quanto à disseminação de informações sobre as condições de vida dos territórios, recursos disponíveis e investimentos realizados na Assistência Social e nas ações a serem realizadas.

A transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

O debate sobre Assistência Social não pode prescindir da reflexão sobre as relações de classes sociais, pois a população que vive do trabalho, ou relegada do trabalho, constitui a demanda majoritária dessa política, o que reforça o compromisso com essa população. Afirma Raichelis (2008, p. 85):

E são as classes dominadas da sociedade civil e suas formas de organização e de representação que se encontram diante do desafio de construir e dar unidade as suas propostas políticas, uma vez que as classes dominantes brasileiras nunca tiveram dificuldades em organizar seus interesses e fazê-los prevalecer na sociedade e no Estado.

Fortalecer a participação das classes subalternas na Política de Assistência Social é pensar nas condições de como organizar esses espaços, considerando diferentes níveis de conhecimento e variadas vivências de autonomia/protagonismo, o que significa tornar acessível o espaço não somente pela presença física, mas fomentando a capacidade de dialogar sobre a realidade por meio da lógica da partilha do saber.

Possibilitar espaços de participação com vistas à troca de conhecimento com a população e a sociedade abarca o compromisso ético, em especial, dos trabalhadores do Suas. Vale dizer que essa proposta deve estar expressa nos planos de trabalho, planos municipais, na construção dos diagnósticos socioterritoriais, no monitoramento e na avaliação da Política de Assistência Social.

O compromisso ético revela-se nas formas de analisar a realidade para além da vida cotidiana, imediata, sem naturalizar as desigualdades. Ao debater e reconstruir o conhecimento dos territórios dos sujeitos, identificando sua vivência, é compromisso discutir com a população as tramas sociais que condicionam aquela realidade.

Quando a ética não exerce sua função crítica pode contribuir, de modo peculiar, para a reprodução de componentes alienantes; pode colocar-se como espaço de prescrições morais; favorecer a ideologia dominante; obscurecer os nexos e as contradições da realidade, fortalecer o dogmatismo e a dominação; remeter os valores para uma origem transcendente à história; fundamentar projetos conservadores; operar de modo a não superar a imediatividade dos fatos; ultrapassá-los, mas não apreender a totalidade, contribuindo para que os homens não se auto-reconheçam como sujeitos éticos (BARROCO, 2008, p.56).

A vigilância socioassistencial deve possibilitar a apropriação do coletivo, sem focar-se somente nos casos individualizados, mas, a partir destes, construir campos analíticos para a compreensão dos territórios e de seus habitantes. É, portanto, espaço de garantia do caráter público da Política de Assistência Social.

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

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

1.4 A Vigilância Socioassistencial e o Caráter Preventivo no Suas

A prevenção, na Política de Assistência Social, aponta para a construção de caminhos que ultrapassem a predominância de ações decorrentes das demandas espontâneas. A construção desse novo caminho não desconsidera a importância da população que acessa os serviços de maneira espontânea, ao contrário, a atenção qualificada precisa existir para as diversas formas de ingresso das famílias nos serviços socioassistenciais.

Contudo, a principal indagação que orienta esse debate será: para que e como prevenir, no campo da Assistência Social?

Os sentidos do prevenir têm sido utilizados de diversas formas, em nossa sociedade, o que inclui o campo do conhecimento. Assim, a prevenção, dependendo do sentido que lhe é imposto, proporcionará respostas diferentes. Poderíamos discorrer sobre outros significados de prevenção no campo da política pública, mas o foco será compreendê-lo na Política de Assistência Social.

A prevenção, na Política de Assistência Social, tem como referência ofertar as seguranças socioassistenciais de renda, acolhida e convívio, presentes desde a PNAS-2004.

As concepções, os parâmetros a serem aplicados para estabelecer o que é segurança de renda, de acolhida, de convívio, de prevenção face à presença de vulnerabilidades ainda não têm acúmulos e consensos no âmbito do Suas, e por consequência, isto dificulta conhecer o que é, em que consiste uma situação de desproteção ou de prevenção de forma unificada. Face a essa diversidade algumas referências são estabelecidas por programas governamentais, quer sejam federais, estaduais e/ou municipais e que nem sempre guardam os mesmos parâmetros e concepções. Esta ainda é uma realidade que se apresenta como desafio a ser superado (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 27).

Desse modo, o desafio está em direcionar a produção do conhecimento na Assistência Social, uma vez que ainda há dissensos sobre o que se deve medir ou conhecer, a fim de identificar quem são e onde estão as famílias sem acesso aos serviços/benefícios socioassistenciais.

Portanto, para além das vulnerabilidades econômicas, há que se conhecer também outras vulnerabilidades, inclusive no campo relacional, e as situações de riscos sociais. Esse debate impulsionará a criação de indicadores sociais específicos para a Assistência Social, sem desconsiderar os indicadores sociais das demais políticas públicas. A PNAS de 2004 aponta a prevenção como trabalho da proteção social básica: “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 27).

Ressalta-se que a atuação do Cras é fundamental, pois é o serviço de referência da população, ofertando escuta qualificada, encaminhamentos, registro de demandas e ações coletivas com a rede e os territórios. Sob esse olhar, a unidade precisa de condições adequadas para seu funcionamento, bem como é o lócus da vigilância nos territórios, devendo estabelecer permanente troca com a gestão da Política de Assistência Social.

É preciso ainda ter presente que a proteção social básica inclui a prevenção social, isto é, a capacidade da política em detectar e conter respostas antecipadas às expressões das condições de vida, que embora não configuradas como uma plena desproteção, indicam a presença de precarizações e limites de acessos sociais (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 26-27).

A Loas, alterada pela Lei 12.345, de 6 de julho de 2011, afirma que é a vigilância socioassistencial o caminho para fortalecer a prevenção.

Art. 6º A

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.

A prevenção, nesse contexto, está associada ao território, que deve ser conhecido para assim definir as ações a serem priorizadas. Sentido que indica que as práticas precisam ser pensadas, a partir das demandas territoriais, conhecidas e monitoradas. Assim, quanto mais qualificada a vigilância socioassistencial, maior a possibilidade de incidir sobre as vulnerabilidades sociais, minorando o ciclo de reprodução dos riscos sociais que surgem nos territórios.

A prevenção é proposta como forma de inibir os riscos sociais, por meio, entre outras ações, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa discussão é abordada criticamente por Maria Julia Azevedo e Abigail S. Torres (BRASIL, 2013 d), as quais abordam os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

A prevenção, na Assistência Social, deve identificar a população a ser inserida em serviços de convivência, e verificar as vulnerabilidades para além do campo material.

Assim, a delimitação do público que se destina a Proteção Social Básica caracteriza dois grupos que estariam em situação de vulnerabilidade social: aqueles que estão em condições precárias ou privados de renda e sem acesso aos serviços públicos (dimensão material da vulnerabilidade) e aquelas cujas características sociais e culturais (diferenças) são desvalorizadas ou discriminadas negativamente (dimensão relacional e vulnerabilidades) (AZEVEDO; TORRES, 2013d).

Os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos constituem-se em espaços de prevenção e proteção a ser ofertada pela Política de Assistência Social, para possibilitar acesso à troca de conhecimento, vivências, garantia dos direitos nas situações de vínculos fragilizados, ou rompidos, seja no âmbito familiar ou comunitário.

Portanto, abordar o campo relacional é imprescindível, para a Assistência Social, visto que determinadas situações geram desproteção e são reflexos das relações econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade (BRASIL, 2013 d).

O compromisso assumido no combate as situações que tornam as pessoas e grupos sociais mais vulneráveis do ponto de vista relacional, é uma importante inovação no campo da Assistência Social, sobretudo, numa perspectiva antecipatória ao agravamento de tais situações (AZEVEDO; TORRES, 2013 d, p. 11).

A prevenção, nessa perspectiva, agrega uma concepção ampla, a qual deve ter expressão no planejamento das ações, portanto, agregando desde o acesso à informação, pela

população, até os serviços e benefícios socioassistenciais capazes de proporcionar resultados na vida dos cidadãos.

1.4.1 A busca ativa no Suas

A busca ativa é uma ação que possibilita o contato com a população e ganha força quando passa a ser pensada como caminho para a prevenção na Assistência Social. Sabe-se que a presença de profissionais nos territórios sempre foi usual na Assistência Social. Porém, a novidade está em trabalhar o conhecimento, a partir da relação entre territórios e demandas coletivas, transpondo o campo do atendimento individual.

A busca ativa deve ser orientada pela vigilância socioassistencial para que a rede tenha clareza de quem, onde e por que buscar, possibilitando o planejamento dos processos de trabalho nos territórios e a incorporação das demandas identificadas posteriormente.

Ao mesmo tempo que se inclui um indivíduo ou uma família é preciso ter presente quem e quantos não estão incluídos, portanto, excluídos pela ação do Estado dessa atenção. Caso não desenvolva tal capacidade ele não só deixa a desejar no exercício de sua responsabilidade, como deixa de garantir a isonomia própria da condição do reconhecimento do direito de cidadania (ARREGUI; KOGA, 2013, p.13).

À vigilância socioassistencial caberá o fornecimento prévio das informações para a organização da busca ativa, bem como analisar e devolver à rede socioassistencial as informações territoriais coletadas, uma vez que a utilização exclusiva de sistemas para a interpretação dos territórios limita a construção de pautas para a Assistência Social, já que os dados não trazem consigo a história dos sujeitos e das dinâmicas de vida

Para realizar a busca ativa, é preciso que a gestão municipal da Política de Assistência Social tenha acesso às informações territorializadas disponíveis e construa um fluxo para que o trabalho preventivo ocorra.

Se potencializados os cruzamento de informações territorializadas dos municípios e das do CadÚnico, tornam-se instrumentos de identificação sistemática das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais, permitindo o planejamento e organização das ações concretas de promoção e proteção social, bem como a necessidade de articulação com as políticas setoriais (ARREGUI; KOGA, 201, p.54).

Nesse contexto, além do CadÚnico utilizado como identificador de demandas, há ainda as listagens que a vigilância socioassistencial deve produzir sobre famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), participam do Programa Bolsa Família (PBF) e têm acesso a benefícios eventuais.

A busca por públicos específicos é uma das estratégias de busca ativa, mas não deve ser o único caminho, já que, quando se eleva a prevenção a um nível de dimensão material e relacional, não há como dizer que as vulnerabilidades a serem enfrentadas no campo da renda garantirão automaticamente vínculos fortalecidos.

Tradicionalmente, no campo da assistência social tem prevalecido o tratamento fragmentado e desconectado, tanto em relação aos beneficiários/usuários, bem como às respostas às suas demandas, gerando também informações desarticuladas, isoladas, caso a caso, família por família, convenio por convenio. Esta herança fragmentadora da gestão se coloca como um entrave na efetivação de uma função de Vigilância Socioassistencial, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social (ARREGUI; KOGA, 2013, p.18).

A atenção para com as ações de busca ativa deve estar na definição do território como eixo central, sem limitar as práticas direcionadas às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, tendo como um dos principais parâmetros a renda familiar, mesmo ao entender ser este um público fundamental para acompanhamento.

Identificar, nos territórios, as demandas somente, a partir das condições de pobreza pode obscurecer outras características, como o nível de participação, as relações vividas, as estratégias criadas. O que deve prevalecer é uma política pública que torne sem barreiras o acesso à população, sem esquecer os grupos prioritários para inserção nos serviços socioassistenciais, trabalho realizado nos Cras e Creas com o objetivo de garantir o direito e a proteção social.

A NOB-SUAS 2012 apresenta a vigilância socioassistencial como função responsável por fortalecer a prevenção através da busca ativa. A busca ativa tem o objetivo de ofertar serviços e benefícios socioassistenciais à população. Assim, o desafio é garantir a incorporação das demandas às ofertas do município.

Art. 88

§ 2º A Vigilância Socioassistencial deverá cumprir seus objetivos, fornecendo informações estruturadas que: 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.

A vigilância socioassistencial tem o compromisso de garantir subsídios para a prevenção, na Política de Assistência Social, e orientar para a apropriação das informações produzidas na oferta da política. A busca ativa também precisa focar-se nas famílias que estão fora do alcance da política.

O conhecimento das vulnerabilidades sociais, das situações de desigualdades a partir dos territórios, tem por princípio a 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. 30).

Assim, compreende-se que a busca ativa deve estar na perspectiva do trabalho social, de forma a identificar os territórios e suas configurações, considerando as vulnerabilidades sociais e também as potencialidades do próprio território, dos atores sociais e das famílias que ali vivem.

A busca ativa, portanto, é uma estratégia que tem o objetivo de reconhecer as demandas territoriais. Conclui-se, assim, que o território é a categoria fundamental de análise para a prevenção, no Suas, bem como para o exercício da vigilância socioassistencial.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE EMBU DAS ARTES/SP E ITAPEKERICA DA SERRA/SP

As características dos municípios pesquisados – Embu das Artes/SP e Itapekerica da Serra/SP –, aqui apresentadas, têm o fim de compreendê-los em suas particularidades e similaridades, incluindo informações demográficas, de trabalho e renda, educacionais, econômicas, as vulnerabilidades sociais e a configuração da Assistência Social nos municípios (Fig. 2).

Figura 2 – Mapa da Região Metropolitana de São Paulo com destaque para os municípios de Embu das Artes e Itapekerica da Serra



Fonte: SPTURISMO, 2014.

2.1 O Município de Embu das Artes/SP

Embu das Artes é considerada estância turística, cujas atividades centrais se expressam na produção de artes nas ruas e em espaços históricos. Para tanto, há incentivos financeiros do governo do Estado de São Paulo, através do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (Dade), para investimentos em infraestrutura voltada à promoção do turismo.

Atualmente a cidade possui 112 bairros, agrupados em 20 unidades administrativas.

O Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constata que a totalidade da população localiza-se no espaço urbano. Até 2010, havia 240.230 habitantes e estimou-se, para 2013, atingir 256.247 habitantes.

Já a classificação da população, segundo critérios de cor/raça, é de 131.221 habitantes negros (considerando os pardos e pretos); 107.080 brancos; 1.737 amarelos; e 189 indígenas.

A faixa etária até 14 anos representa 25,7%. A população de 15 a 29 está em torno de 67,5%; e a população idosa, que teve crescimento, em média, de 6,9% ao ano, no período de 2000 a 2010, chega a 6,8%.

Possui 181 entidades sem fins lucrativos, a maioria com objetivos voltados à religião (118) e educação (72). Os espaços destinados ao desenvolvimento e à defesa de direitos somam 27 e, na área de Assistência Social, há 15 organizações socioassistenciais.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal é de 0,735. A incidência da pobreza está em torno de 49,58% e o Índice de Gini, que mede a desigualdade da distribuição de renda, é de 0,37.

No município há 9.835 pessoas, ou seja, 4,1% de sua população está em situação de extrema pobreza e grande parte concentra-se na faixa até 17 anos, em torno de 45,6% desse público.

O Censo também revelou que no município havia 1.126 crianças na extrema pobreza na faixa de 0 a 3 anos e 439 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo de 6 a 14 anos, por sua vez, totalizou 2.318 indivíduos na extrema pobreza, enquanto no grupo de 15 a 17 anos havia 603 jovens nessa situação. Foram registradas 735 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. 45,6% dos extremamente pobres do município têm de zero a 17 anos (BRASIL, 2014b).

Essa pobreza agrava-se conforme as condições dos sujeitos; deste modo, 53,2% das mulheres encontram-se em situação de extrema pobreza; 60,5% se declararam negros; 26,5% possuem alguma deficiência.

A População Economicamente Ativa (PEA) totaliza 123.129 pessoas, das quais 66.555 homens e 56.574 mulheres. A taxa de participação no mercado de trabalho está em 61,1% e a desocupação atinge 10,6% da população.

A distribuição das pessoas ocupadas por posição na ocupação mostra que 62,9% tinha carteira assinada, 17,7% não tinha carteira assinada, 15,8% atuam por conta própria e 0,5% empregadores. Servidores públicos representavam 1,7% do total ocupado e trabalhadores sem rendimentos e na produção para o próprio consumo representavam 1,4% dos ocupados (BRASIL, 2014b).

O Censo de 2010 do IBGE, no âmbito do mercado de trabalho, aponta que, entre a população amarela, quase 60% trabalha com carteira registrada. O número de empregadores, funcionários públicos e pessoas que trabalham para o próprio consumo representam 40% dessa realidade.

A população branca, em mais de 60%, está inserida no mercado formal. Além disso, 17% trabalham por conta própria, indicadores que se equiparam aos trabalhadores sem registro em carteira, também 17%. Vale ressaltar que o número de trabalhadores não remunerados, ou seja, pessoas que trabalham, mas que não recebem nenhuma forma de salário está em torno de 1,5%.

Há também no município a presença da população indígena (0,07%), da qual mais de 60% está inserida no mercado formal de trabalho. Não há registro dessa população no funcionalismo público, tampouco como empregador. Não há informação nos indicadores de trabalhadores não remunerados e produtores para o próprio consumo, o que indica que essa população está totalmente incorporada nas condições de trabalho no contexto urbano.

Uma parcela da população parda, mais de 60%, encontra-se trabalhando com carteira assinada, e 18% sem registro em carteira. Os funcionários públicos representam 1% da população, bem como os trabalhadores não remunerados. Os trabalhadores por conta própria estão em torno de 15% e o número de empregadores não chega a 0,2%.

A população negra está inserida, em mais de 60%, no mercado formal. Em torno de 20% encontra-se sem registro em carteira. No funcionalismo público, esse percentual é de 2%. É importante considerar que não foram registrados empregadores nessa população. O

número de trabalhadores não remunerados e que trabalham para o próprio consumo representa menos de 0,2%.

Conforme dados do último Censo Demográfico o município em agosto de 2010 possuía 123.129 pessoas economicamente ativas onde 110.055 estavam ocupadas e 13.075 desocupadas. A taxa de participação ficou em 61,1% e a taxa de desocupação municipal foi de 10,6%. (BRASIL, 2014b).

O rendimento médio da população está entre $\frac{1}{2}$ a 1 salário-mínimo. Vale ressaltar que as desigualdades de gênero permanecem na divisão social do trabalho e as mulheres recebem os salários mais baixos. “O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas era de R\$1100,57. Entre os homens o rendimento era de R\$1278,47 e entre as mulheres de R\$896,06, apontando uma diferença de 42,68% maior para os homens” (BRASIL, 2014b).

Em relação às condições de trabalho, 16% da população inserida no mercado de trabalho cumprem 49 horas semanais, ultrapassando o limite estabelecido pelas leis trabalhistas, de 44 horas semanais (BRASIL, 1988). Além disso, a mobilidade urbana, no que se refere ao trajeto casa-trabalho, revela que mais de $\frac{1}{3}$ da população gasta uma hora ou mais para chegar ao destino.

O Produto Interno Bruto (PIB) municipal advém, em 56%, do setor de serviços. A participação da indústria é de 31%. Vale considerar que os índices do município nas áreas da agricultura, indústria, serviços e impostos estão maiores em relação aos índices do estado de São Paulo.

A receita orçamentária do município, prevista para 2014, é de 512 milhões e suas despesas em geral se deram com serviços sociais básicos, mas os gastos com Assistência Social ficaram em torno de R\$ 19.502.323 (EMBU DAS ARTES, 2014).

A taxa de analfabetismo entre pessoas de 10 anos ou mais é de 4,7% e entre 10 a 14 anos está em torno de 2,4%, os quais representam um segmento expressivo quando se analisa o total da população no município. Além disso, há falta de cobertura na educação infantil, chegando a 74% na faixa até 03 anos.

Na saúde, a população tem cobertura de 42% no que se trata da equipe de atenção básica, o que leva a entender que mais da metade da população pode estar fragilizada na atenção preventiva e promoção da saúde.

Os índices de saúde apontam que a mortalidade infantil ainda não foi erradicada, já que, a cada mil nascidos vivos, 11,6 das crianças chegam a óbito. Em relação ao pré-natal, 68% das mães realizam sete ou mais consultas.

Além disso, em dois períodos de pesquisa consecutivos, 2005 e 2010, segundo o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)⁴, a agressão representa uma das principais causas de óbito na cidade, o que torna a violência nas relações sociais um fator a ser considerado no âmbito das políticas públicas.

A taxa de homicídios é de 25,1 pessoas para cem mil habitantes, e envolvem jovens de 15 a 29 anos. Diante desses dados, não é possível discutir violência sem tratar da juventude negra. A população jovem do município é de 28% e, destes, 56% são negros de 15 a 29 anos. “De acordo com dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, no ano de 2011 ocorreram 67 homicídios no município. Entre esses homicídios, 34 foram de jovens de 15 a 29 anos, sendo 20 entre jovens negros” (BRASIL, 2014b).

A realidade da juventude negra agrega também outras dificuldades. Na educação, os jovens negros de 15 a 17 anos sem acesso à educação alcançaram o índice de 63,5%.

No mercado de trabalho, essa desigualdade persiste, já que a renda desigual expressa a condição etária e de raça. “O valor do rendimento mensal entre jovens é de R\$ 832,80 e entre jovens negros R\$ 788,39. O rendimento médio mensal da PEA em geral é de R\$ 1.063,72” (BRASIL, 2014b).

Em relação aos índices de extrema pobreza, constata-se que 61,6% dessa realidade é constituída por jovens negros, o que possibilita, portanto, contextualizar as situações que precarizam as dificuldades de inserção no mercado de trabalho e o não rompimento da reprodução da pobreza dentro desse segmento.

Na luta por novos caminhos para transformar essa realidade, existem, no município, ações de combate à discriminação e violência nas escolas, bem como de atendimento e enfrentamento a questões de ameaça de morte e violência letal. Não há programa específico de proteção à ameaça de morte.

Conhecer e interpretar a realidade do País, dos estados e municípios é um caminho para a proposição de políticas públicas efetivas e que correspondam aos interesses da população. Portanto, para além das informações do IBGE (CENSO, 2010) também utilizou-se

⁴ O Datasus disponibiliza informações que podem servir para subsidiar análises objetivas da situação sanitária, tomadas de decisão baseadas em evidências e elaboração de programas de ações de saúde (2014).

o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) como ferramenta de identificação de vulnerabilidades sociais.

O Município de Embu das Artes, que integra a Região Metropolitana de São Paulo, possuía, em 2010, 231.955 habitantes. A análise das condições de vida de seus habitantes mostra que a renda domiciliar média era de R\$1.672, sendo que em 22,8% dos domicílios não ultrapassava meio salário mínimo per capita. Em relação aos indicadores demográficos, a idade média dos chefes de domicílios era de 43 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 18,5% do total. Dentre as mulheres responsáveis pelo domicílio 19,5% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 9,4% do total da população (SEADE, 2014).

Os últimos indicadores sociais produzidos pelo IPVS⁵ revelam que, se somados os grupos considerados de vulnerabilidade alta e vulnerabilidade muito alta, se tem o conjunto de 34% da população com um salário médio de R\$ 1.424 e R\$ 1.106, respectivamente. A idade média dos chefes dos domicílios está em torno de 40 e 42 anos. Mulheres chefes de família com até 30 anos representam 20,1% e as crianças com até 06 anos encontram-se em 10, 2% da população.

A população com vulnerabilidade média (23,4%) recebe salário médio de R\$ 1.587, com chefes de domicílios na média de 45 anos. As mulheres chefes de domicílio com menos de 30 anos estão em torno de 11,2%. As crianças até 6 anos representam 8,8% do grupo.

O grupo considerado de baixa vulnerabilidade (32,1%), o qual agrega a população mais expressiva, tem rendimento médio de R\$ 1.782. A idade média dos chefes de domicílio é de 42 anos. As mulheres chefes de família de até 30 anos representam 24,1 % e as crianças até seis anos perfazem 9,1% do grupo.

Parcela menor encontra-se em situação de vida considerada com vulnerabilidade muito baixa (9,1%), que tem salário médio em torno de R\$ 2.648,00. Nesse grupo, 10, 1% das mulheres chefes de domicílio tem menos de 30 anos e as crianças até seis anos equivalem a 7,4% do grupo.

⁵ O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) surgiu da necessidade de conhecer as vulnerabilidades dos municípios paulistas nas suas aproximações e distâncias, de modo a orientar as políticas públicas nas suas prioridades de atuação, conforme cada realidade.

2.1.1 A política de assistência social em Embu das Artes/SP

A Assistência Social tem se configurado de diversas formas, nos municípios, com realidades particulares que expressam as diferenças populacionais, de inserção política, níveis de participação e desigualdade territorial, entre outros fatores.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Embu das Artes utiliza como nome público Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Qualificação Profissional. A organização inclui quatro frentes de atuação: a Diretoria de Proteção Social Básica, a Diretoria de Proteção Especial, a Diretoria de Segurança Alimentar e Nutricional, e a Diretoria de Trabalho e Qualificação Profissional.

A especificidade da Assistência Social tem sido amplamente discutida, uma vez que sua trajetória histórica, anterior ao Suas, possuía generalidade de ofertas, portanto, agregava distintos serviços, como por exemplo, aqueles relacionados às políticas de saúde, habitação, transporte, entre outros, situação que ainda permanece em muitos municípios, mesmo com os avanços normativos da PNAS.

Deste modo, essa forma atual de estrutura da gestão da política no âmbito municipal fragiliza o fortalecimento da Assistência Social enquanto política de direito, que deve atuar em conjunto com outras políticas, sem perder de vista a oferta dos direitos socioassistenciais. Pois, de acordo com Couto *et al.* (2010, p. 2010, 216), “[...] É essencial o aprofundamento quanto às responsabilidades específicas da política, enquanto pré-condição para se efetivar no Brasil ‘as bases da construção de uma nova cultura política’.

Segundo a pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE em 2013, o quadro de recursos humanos conta com 221 funcionários, dos quais 153 estatutários, 44 comissionados, 12 estagiários, 12 funcionários sem vínculos permanentes. Não há registro de funcionários celetistas. Quanto à formação, 47% possuíam ensino superior, 40% ensino médio, 8,5% ensino fundamental e 3% com pós-graduação.

A proteção social básica no município é composta por seis Cras, dos quais quatro são cofinanciados. A capacidade de atendimento está em torno de 4 mil famílias/ano. As ações compreendem a Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Projovem Adolescente e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com cobertura de 810 vagas, das quais 405 de público prioritário. Além de possuir, centros de convivência para o idoso, a criança e o adolescente.

A proteção social especial no município é composta por um Creas, um Centro de Referência Especializado da Assistência Social para a população em situação de rua (Creas Pop), serviços de acolhimento, serviço ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e abordagem social.

O município recebe recursos da União para o aprimoramento das suas ações, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e a verba mensal para investimento em ações voltadas para o Programa Bolsa-Família, o IGD-PBF é de R\$ 16.717, enquanto a verba para as demais ações, a fim de garantir a estruturação do Suas, o IGD-Suas, é de R\$ 3.665.

Os últimos dados, referentes ao mês de março de 2014, lançados no Sistema de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) apontam que a estimativa de famílias de baixa renda com o perfil do CadÚnico⁶, segundo o Censo de 2010, era de 22.448 e a estimativa de famílias pobres com perfil do Programa Bolsa Família era de 13.559 famílias.

Atualmente, estão inseridas em torno de 20.779 famílias no CadÚnico, o que abrange 92% da população proposta pelo IBGE. Até janeiro de 2014, havia 8.039 famílias inseridas no Programa Bolsa Família, o que representa a cobertura de 59% das famílias consideradas pobres.

Os benefícios do Programa Bolsa Família⁷ atenderam a 25.144 pessoas, incluindo benefícios do tipo básico, variável, jovem, nutriz, gestão e de superação da extrema pobreza.

Assim, são realizados acompanhamentos periódicos para crianças, adolescentes em período escolar e gestantes, nutrizes e crianças com idades até 6 anos.

No âmbito da saúde, o município acompanhou 92% das famílias beneficiárias no período de dezembro de 2013, o que correspondeu a 7.120 usuários em relação ao total da demanda, de 7.690. Já na educação para o público de 6 a 15 anos, o acompanhamento foi de 95%, do total de 10.418 crianças e adolescentes. O acompanhamento dos jovens de 16 a 17 anos foi de 88% do total de 2.029.

⁶ O CadÚnico para Programas Sociais tem sido um dos principais instrumentos utilizados para identificar as vulnerabilidades da população, para inserção em benefícios sociais, bem como para mensurar os resultados das políticas federais.

⁷ O Programa Bolsa Família propõe-se a melhorar os índices de acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

O Município de Embu as Artes, no mês de março de 2014 registrou 590 descumprimentos de condicionalidades e os recursos apresentados com as justificativas das famílias eram de 20% e havia 144 famílias no sistema de acompanhamento familiar⁸.

Identificou-se, no CadÚnico, a existência de grupos tradicionais e específicos como as famílias indígenas (10), famílias em situação de rua (43), famílias de agricultores familiares (2), famílias acampadas (1), famílias de catadores de material reciclável (18).

O programa de segurança alimentar e nutricional trabalha com a aquisição de alimentos por meio de 77 entidades municipais, atendendo a 7.603 pessoas. E ainda há um restaurante popular e um banco de alimentos.

A inclusão produtiva, no município, trabalha com ações voltadas para geração de trabalho e renda através de uma empresa pública municipal e do Sistema S (Serviço Social da Indústria - Sesi, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, Serviço Social do Comércio - Sesc, etc). O público atendido abrange famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, catadores de materiais recicláveis e povos indígenas. Observação importante refere-se à existência de um programa específico de inclusão social para pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

O município possui 1.340 pessoas com deficiência e 1.925 idosos recebendo o Benefício da Prestação Continuada (BPC)⁹. Ainda há pequena população que recebe a extinta Renda Mensal Vitalícia, composta de 74 pessoas com deficiência e 09 idosos.

As ações de âmbito estaduais atualmente são os Programas Renda Cidadã, Ação Jovem e Viva Leite. Também há cofinanciamento para a proteção social básica e proteção social especial do município.

O Programa Renda Cidadã visa atender a famílias em situação de vulnerabilidade social com renda familiar *per capita* de meio salário-mínimo. São beneficiárias 1.493 famílias (SEDS, 2014)

⁸ O acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família gera três situações: a) a família recebe regularmente o benefício; b) a família é inserida no acompanhamento familiar para não receber nenhuma sanção perante sua vulnerabilidade ou risco social; ou c) a família sofre alguma repercussão que a impede de receber o benefício. Existe, portanto, instrumentos para identificar a realidade da família e saber quais os motivos que a tem impossibilitado de acessar a política de educação ou saúde, momento em que se registram recursos de forma a avaliar inclusive a efetividade e qualidade dos serviços públicos.

⁹ O BPC é uma segurança de renda garantida a pessoas com deficiência e idosas, sem condições de manter-se, tampouco por sua família.

O Programa Ação Jovem de transferência de renda é destinado a jovens de 15 a 24 anos, que estejam estudando e com renda familiar *per capita* de meio salário-mínimo e contava, até 2011, com 137 jovens (SEDS, 2014).

O Programa Viva Leite é um projeto social que visa reforçar o acesso à alimentação com qualidade das famílias de baixa renda, com público prioritário de crianças com idades até 06 anos, e, atualmente, atende no município a 6.330 cidadãos (SEDS, 2014).

Conhecer a realidade das famílias beneficiárias dos diversos benefícios, programas e projetos da Assistência Social têm suscitado a produção crescente de indicadores sociais, entre eles o Índice de Vulnerabilidade Sociofamiliar, o qual “é um indicador que permite mensurar as condições de vida de cada uma das famílias cadastradas no Pró-Social¹⁰” (Quadro 3).

Quadro 3 – Informações produzidas no âmbito estadual

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)	
Grupo 1 - Nenhuma Vulnerabilidade	0,0%
Grupo 2 - Vulnerabilidade Muito Baixa	2,6%
Grupo 3 - Vulnerabilidade Baixa	15,8%
Grupo 4 - Vulnerabilidade Média	54,2%
Grupo 5 - Vulnerabilidade Alta	7,6%
Grupo 6 - Vulnerabilidade Altíssima	19,9%
Fonte: Fundação Seade (2000)	
Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) - Ação Jovem	
Grupo 1 - Insuficiência de renda	24
Grupo 2 - Insuficiência de renda e necessidades habitacionais	14
Grupo 3 - Insuficiência de renda e condições habitacionais precárias	3
Grupo 4 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e vulnerabilidade infantojuvenil	5
Grupo 5 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e alta vulnerabilidade familiar	15
Grupo 6 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais, alta vulnerabilidade familiar e vulnerabilidade infantojuvenil	5
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social (2011)	

¹⁰ O Pró-social é o sistema utilizado para inserção de entidades, famílias e programas sociais do governo estadual, de modo a proporcionar o acesso da população aos benefícios socioassistenciais estaduais.

Quadro 3 – Informações produzidas no âmbito estadual

Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) - Renda Cidadã	
Grupo 1 - Insuficiência de renda	368
Grupo 2 - Insuficiência de renda e necessidades habitacionais	445
Grupo 3 - Insuficiência de renda e condições habitacionais precárias	151
Grupo 4 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e vulnerabilidade infantojuvenil	170
Grupo 5 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e alta vulnerabilidade familiar	122
Grupo 6 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais, alta vulnerabilidade familiar e vulnerabilidade infantojuvenil	85
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social (2011)	
Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)	
	2
Fonte: Fundação Seade (2008)	
Índice de Futuridade	
	49
Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Social (2008)	

Fonte: SEDS (2014) ¹¹

A pesquisa MUNIC 2013 constatou os benefícios eventuais oferecidos em casos de auxílio funeral e calamidade pública. Também a disponibilidade de emissão de fotos para documentos; agasalhos/vestuários; cobertores/móveis/colchões/utensílios domésticos; passagens; fraldas geriátricas; meios de locomoção (cadeira de rodas, muletas); órteses/próteses.

O município tem população majoritariamente jovem, com destaque para a particularidade das desigualdades vivenciadas pelos jovens negros. A renda média da população não alcança a dois salários-mínimos. A fonte orçamentária em geral advém do setor de serviços. Também há defasagem na oferta da educação básica, bem como no acesso à saúde básica.

Em relação à Política de Assistência Social, há investimentos em recursos humanos efetivos; grande parte de funcionários concursados, o que permite a continuidade do trabalho social. As famílias pobres estão identificadas quase em sua totalidade. Vale ressaltar a necessidade de buscar a especificidade da política, e é um desafio superar a oferta de

¹¹ As metodologias para a construção dos indicadores sociais do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice de Futuridade foram produzidos em parceria com a Fundação Seade, a pedido da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (SEADE, 2014).

benefícios que estão fora do campo do direito socioassistencial, como os bens relativos à área da saúde, sem desconsiderar a importância do trabalho intersetorial e articulado.

2.2 O Município de Itapecerica da Serra/SP

Itapecerica da Serra é um município da Região Metropolitana de São Paulo e faz divisa com Embu das Artes, Cotia, São Lourenço da Serra e Embu-Guaçu.

A população, em 2010, era composta de 152.614 habitantes, com previsão, para 2013, de chegar a 163.363 habitantes. Portanto, é considerado um município de grande porte. A população urbana está em torno de 99,17%, sendo que 0,08% reside na área rural do município. A composição da população, segundo o critério cor, é de 77.662 habitantes negros, 73.288 brancos, 1.461 amarelos e 199 indígenas.

A população adulta, com idades de 15 a 59 anos, representa 67,5% e os idosos compõem 7,1% da população total. A faixa etária até 14 anos teve crescimento negativo, de 2000 a 2010, e soma 25,7% da população.

A economia da cidade concentra-se nos setores de serviços e comércio, com 74,3%; em segundo lugar, está o setor industrial, com 12,8%; e, por fim, a área da agricultura, com 0,2%.

A taxa de analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais é de 5,2%; na área rural, essa taxa eleva-se para 8,0%. Entre os adolescentes, de 10 a 14 anos, essa taxa é de 1,9%.

Quanto à cobertura de atendimento na rede educacional, há 96,8% de oferta de serviços educacionais para a faixa de 6 a 14 anos; de 84% para as idades entre 4 e 5 anos; e 23,4% para até 3 anos. Por outro lado, falta cobertura de 77% para as crianças de até 03 anos.

A cobertura da atenção básica em saúde é de 13,6%. A taxa de mortalidade infantil é de 12,25% para cada mil crianças. Em 2011, quanto aos nascidos vivos, 64,2% das gestantes compareceram a, no mínimo, sete consultas de pré-natal. Quanto aos demais determinantes da saúde da população na área urbana, em 98,8% dos domicílios há coleta de lixo; em 90,7% há

abastecimento de água e o esgotamento sanitário adequado abrange 35% das casas. Já na população rural, os índices são 100%, 78,4% e 59,7%, respectivamente.

Em relação à inserção no mercado de trabalho, o município apresentou 9.441 novas vagas de empregos formais, no período de 2004 a 2010. “Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 23.532 postos, 41,6% a mais em relação a 2004” (BRASIL, 2014b).

A população economicamente ativa abrange 76.972 pessoas, e 70.165 encontram-se ocupadas; dessas, 58,8% possuem carteira assinada; 18,5% não tem carteira assinada; 17,3% trabalham por conta própria; 0,5% são empregadores; e 2,7% não tinham rendimentos em troca da oferta da força de trabalho. Ressalta-se que 24,5% do total da população ocupada recebem até um salário-mínimo.

O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas era de R\$ 1.081,22. Entre os homens o rendimento era de R\$ 1.258,85 e entre as mulheres de R\$ 875,14, apontando uma diferença de 43,85% maior para os homens. A constatação da extrema pobreza na cidade revelou que 7.208 habitantes encontravam-se nestas condições, portanto, 4,7% da população municipal, e 100% estavam no espaço urbano (BRASIL, 2014b).

Em relação à quantidade de horas semanais trabalhadas, 62% trabalham de 40 a 48 horas; 14% trabalham 49 horas ou mais; 11% trabalham até 14 horas; e 13% trabalham de 15 a 39 horas.

O percurso do trabalho para a casa, considerado para a população economicamente ativa, registra que 32,8% gastam até meia hora; 24,8%, de meia hora até uma hora; e 42,4% mais de uma hora.

Segundo o Censo de 2010 do IBGE, no âmbito do mercado de trabalho, a população amarela tem 37% trabalhando com carteira registrada, e sem carteira registrada o índice é de 24%. O número de pessoas que trabalha por conta própria é de 31%; o total de funcionários públicos ou militares é de 5,8%; as pessoas que trabalham para o próprio consumo correspondem a 0,9%; e 2,3% trabalham sem remuneração.

Na população branca, 57% está inserida no mercado formal. Além disso, 19% trabalham por conta própria; já os trabalhadores sem registro em carteira compõem 17%; o número de funcionários públicos/militares é de 4%; os empregadores equivalem a 0,6%. O número de trabalhadores não remunerados, ou seja, pessoas que trabalham sem receber nenhuma forma de salário está em torno de 2,3%; e de pessoas que trabalham para o próprio consumo é de 0,3%.

Há também, no município, população indígena, da qual 37% encontra-se no mercado formal de trabalho; 38% trabalha por conta própria; 17% não tem registro em carteira; e 8% atua no funcionalismo público/militar.

A população parda tem 61%, pessoas trabalhando com carteira assinada, em contraponto a 20% de trabalhadores sem registro em carteira. O número de funcionários públicos é de 2%; os trabalhadores não remunerados estão em torno de 1,3%. Os trabalhadores por conta própria são 16% e o número de empregadores chega a 0,3%.

Da população negra, 64,4% está no mercado formal. Em torno de 17,3% encontra-se sem registro em carteira, e 14,4% trabalham por conta própria. No funcionalismo público/militar, percentual é de 2,5%. Os empregadores compõem 0,1% desses trabalhadores. O número de não remunerados e que trabalham para o próprio consumo representa 0,4%.

O trabalho infantil é uma realidade do município, compreendendo a faixa etária de 10 a 13 anos e totalizando 558 pessoas nessa condição, sendo 290 meninos e 268 meninas, todos localizados na área urbana da cidade. Enquanto isso, na população adulta, o percentual de desempregados ficou em torno de 3,7%.

O IDH municipal é de 0,742. A incidência da pobreza está em torno de 54,62%. E o Índice de Gini, medidor de desigualdades, é de 0,39.

O Censo também revelou que no município havia 512 crianças na extrema pobreza na faixa de 0 a 3 anos e 288 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo de 6 a 14 anos, por sua vez, totalizou 1.468 indivíduos na extrema pobreza, enquanto no grupo de 15 a 17 anos havia 366 jovens nessa situação. Foram registradas 624 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. 36,6% dos extremamente pobres do município têm de zero a 17 anos (BRASIL, 2014b).

Ao considerar as particularidades dos cidadãos e as condições que se somam à pobreza, identificou-se que 54,8% eram mulheres; 57,1% declararam-se negros; e 27,8% tinham algum tipo de deficiência.

A juventude apresenta características importantes a serem conhecidas, tendo em vista que os jovens entre 15 a 29 anos representam 28,2% da população total da cidade e, desse percentual 53,5% são negros. Ao relacionar juventude e violência, os registros de homicídios apontam que 27,5% das mortes em geral concentraram-se nos jovens negros. Nos registros de 2011, das 40 mortes por homicídio, 15 eram jovens e, destes, 11 eram negros.

Quanto aos jovens de 15 a 29 anos fora do ensino médio, 63,1% eram negros e, nessa mesma faixa etária, a população sem acesso ao ensino superior era de 55,8% de negros.

Os jovens de 15 a 29 anos representam 36,4% da PEA e o rendimento médio mensal de R\$ 828,24. Os jovens negros têm rendimento médio de R\$ 780,04, contra o rendimento mensal da PEA, de R\$ 1.053,25.

Ainda a partir do Censo 2010, 4337 jovens não estavam estudando nem estavam ocupados, entre os quais constavam 2452 jovens negros. Enquanto na juventude em geral o percentual de jovens negros corresponde a 53,5%, entre os jovens que não estavam estudando nem estavam ocupados, o percentual de jovens negros é de 56,5% (BRASIL, 2014b).

O município possui um Conselho de Promoção da Igualdade Racial desde 2007 e também há ações de combate à violência e discriminação nas escolas.

A administração municipal, até 2011, contava com 2.830 servidores, dos quais 0,2% eram estatutários; 79,1%, celetistas; 12%, comissionados; 8,1%, estagiários; e 0,6% não possuíam vínculo permanente.

O IPVS revela que o grupo considerado de vulnerabilidade muito alta totaliza 0,8% da população, com um salário médio de R\$ 832 e, em 50,6% desse grupo, a renda *per capita* não ultrapassava a meio-salário mínimo *per capita*. A idade média dos chefes dos domicílios é de 41 anos e as crianças com até 6 anos somam 12,6%.

O Município de Itapeverica da Serra, que integra a Região Metropolitana de São Paulo, possuía, em 2010, 150.211 habitantes. A análise das condições de vida de seus habitantes mostra que a renda domiciliar média era de R\$ 1.728, sendo que em 23,3% dos domicílios não ultrapassava meio salário-mínimo *per capita*. Em relação aos indicadores demográficos, a idade média dos chefes de domicílios era de 43 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 17,6% do total. Dentre as mulheres responsáveis pelo domicílio 18,7% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 9,6% do total da população (SEADE, 2014).

A população com vulnerabilidade alta representa 39%; o rendimento mensal é de R\$ 1.509 e, para 27,3%, a renda *per capita* atinge até meio salário-mínimo *per capita*. A idade média dos chefes de família é de 42 anos. As dez crianças somam 10,4% desse grupo.

A população com vulnerabilidade média (27,5%) recebe salário médio de R\$ 1.566, com chefes de domicílios na média dos 46 anos. Em 24,7% desse grupo, a renda *per capita* limita-se a um salário-mínimo no máximo. As crianças com até seis anos representam 9,2% do grupo.

O grupo considerado de baixa vulnerabilidade (21,3%) tem rendimento médio de R\$ 1.777; a idade média dos chefes de domicílio é de 41 anos. Nesse grupo, 19,8% tem renda *per*

capita inferior a um salário-mínimo. As crianças com idades até seis anos compõem 9,5% do grupo.

Parcela menor encontra-se em situações de vida consideradas em vulnerabilidade muito baixa (11,3%), com salário médio em torno de R\$ 2.744. A idade média dos chefes de família é de 47 anos e as crianças com até seis anos equivalem a 7,6%.

2.2.1 A política de assistência social em Itapeceira da Serra/SP

A Secretaria Municipal de Assistência Social é exclusiva dessa política e utiliza como nome público Secretaria de Inclusão e Desenvolvimento Social.

Segundo a pesquisa MUNIC, do IBGE, realizada em 2013, o quadro de recursos humanos contava com 28 funcionários, dos quais 08 celetistas, 08 comissionados e 12 estagiários. Vale ressaltar que não há registro de funcionários estatutários, nem sem vínculos permanentes. Quanto à formação, 25% possuem ensino superior; 71%, ensino médio; e 3,5% têm pós-graduação.

A proteção social básica no município é composta por quatro Cras cofinanciados. A capacidade de atendimento está em 4 mil famílias/ano. As ações compreendem o PAIF; os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com cobertura de 740 vagas; sendo 370 destinadas ao público prioritário.

A proteção social especial no município é composta por um Creas, com capacidade de atendimento para 80 famílias. Há oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); serviços de acolhimento para criança, adolescentes e idosos; serviço ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

O município recebe recursos da União para aprimorar suas ações por meio do IGD, e a verba mensal para garantir a estruturação do SUAS, o IGD-SUAS, é de R\$ 2.832,95.

Os últimos dados lançados no SAGI, referentes ao mês de março de 2014, apontam que a estimativa de famílias de baixa renda com o perfil do CadÚnico, segundo o Censo de 2010, era de 14.022, e a de famílias pobres com perfil Programa Bolsa Família era de 8.583.

Em torno de 15.043 famílias estão inseridas no CadÚnico, assim, o município já superou a proposta pelo IBGE. Até janeiro de 2014, havia 6.243 famílias inseridas no Programa Bolsa Família, o que representa uma cobertura de 73% das que são consideradas pobres.

Os benefícios do Programa Bolsa Família atenderam a 18.592 pessoas, incluindo benefícios básico, variável, jovem, nutriz, gestão e de superação da extrema pobreza.

O município, no âmbito da educação, acompanhou 9.958 crianças e adolescentes, em fevereiro de 2013. Já na saúde, foram acompanhadas 4.926 famílias, até dezembro de 2013.

O município realiza o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e no mês de março de 2014 registrou 802 descumprimentos de condicionalidades e os recursos apresentados com as justificativas das famílias representaram 1,2% e havia uma família no sistema de acompanhamento familiar.

Quanto à existência de grupos tradicionais e específicos, há 18 famílias em situação de rua; uma família pertencente à comunidade de terreiro; uma com pessoa presa no sistema carcerário; e dez famílias de catadores de material reciclável.

No município, ainda não existem políticas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a ofertar uma alimentação adequada, mas encontra-se em processo de implantação uma unidade de apoio à agricultura familiar.

O município desenvolve ações, programas e projetos de inclusão produtiva em parceria com o governo estadual e com o Sistema S e tem como públicos prioritários os beneficiários do Programa Bolsa Família, os catadores de materiais recicláveis e as pessoas com deficiência.

Como beneficiários do BPC, o município possui 2.567 pessoas com deficiência e 4.198 idosos beneficiários. Ainda há pequena população que recebe a extinta Renda Mensal Vitalícia, sendo cem pessoas com deficiência e 13 idosos.

As ações estaduais atualmente são os programas Renda Cidadã, o Ação Jovem e o Viva Leite. Também há o cofinanciamento para a proteção social básica e proteção social especial do município.

O Programa Ação Jovem atendia a 137 cidadãos no município. No âmbito do Programa Renda Cidadã, havia 1.493 famílias beneficiárias. O Programa Viva Leite era

ofertado a 6.330 cidadãos, até o ano de 2011 (SEDS, 2014). A partir destes programas caracterizou-se o perfil das famílias (Quadro 4).

Quadro 4 - Informações de âmbito estadual

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)	
Grupo 1 - Nenhuma Vulnerabilidade	0,0%
Grupo 2 - Vulnerabilidade Muito Baixa	2,6%
Grupo 3 - Vulnerabilidade Baixa	17,4%
Grupo 4 - Vulnerabilidade Média	45,6%
Grupo 5 - Vulnerabilidade Alta	12,6%
Grupo 6 - Vulnerabilidade Altíssima	21,9%
Fonte: Fundação Seade (2000)	
Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) - Ação Jovem	
Grupo 1 - Insuficiência de renda	118
Grupo 2 - Insuficiência de renda e necessidades habitacionais	58
Grupo 3 - Insuficiência de renda e condições habitacionais precárias	13
Grupo 4 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e vulnerabilidade infantojuvenil	21
Grupo 5 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e alta vulnerabilidade familiar	29
Grupo 6 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais, alta vulnerabilidade familiar e vulnerabilidade infantojuvenil	11
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social (2011)	
Índice de Vulnerabilidade Social Familiar (IVSF) - Renda Cidadã	
Grupo 1 - Insuficiência de renda	435
Grupo 2 - Insuficiência de renda e necessidades habitacionais	652
Grupo 3 - Insuficiência de renda e condições habitacionais precárias	290
Grupo 4 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e vulnerabilidade infantojuvenil	278
Grupo 5 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais e alta vulnerabilidade familiar	132
Grupo 6 - Insuficiência de renda, necessidades habitacionais, alta vulnerabilidade familiar e vulnerabilidade infantojuvenil	84
Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social (2011)	
Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)	
	2
Fonte: Fundação Seade (2008)	
Índice de Futuridade	
	21,3
Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Social (2008)	

Fonte: Seade, 2014

Em relação aos benefícios eventuais, existe a garantia do auxílio funeral (taxa de isenção de sepultamento); cestas básicas; emissão de documentos e fotos; agasalhos/vestuário/cobertores/colchões/utensílios domésticos; meios auxiliares de locomoção (cadeira de rodas e muletas); transporte de doentes; aluguel social e passagens.

No município há pequena parcela de população rural. A maioria adulta (15 a 59 anos). A receita advém em grande parte do setor de serviços. O rendimento médio da população não atinge a dois salários-mínimos. Ainda foi identificada a existência de trabalho infantil, situação a ser enfrentada.

Em relação à Política de Assistência Social, as famílias consideradas pobres, segundo o Censo de 2010 do IBGE, já se encontram inseridas no CadÚnico. O município não oferta nenhum serviço de segurança alimentar cofinanciado pelo governo federal. Ressalta-se também a diversidade de benefícios eventuais garantidos pela política, descaracterizando-a na sua atenção específica, uma vez que atende demandas de saúde e habitação, desafios a serem reconhecidos para a reorganização das políticas públicas municipais.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa de campo realizada nos Municípios de Embu das Artes/SP e Itapeverica da Serra/SP, localizados na Região Metropolitana de São Paulo, a fim de compreender como a vigilância socioassistencial encontra-se organizada na gestão municipal de Assistência Social, analisando avanços, limites e possibilidades de implementação e desenvolvimento dessa função. Para tanto, foram entrevistadas cinco profissionais, e uma técnica da proteção social especial não pôde ser entrevistada, por incompatibilidade de agenda.

Procedeu-se, também, a uma pesquisa documental sobre as normativas de âmbitos nacional e estadual referentes à Assistência Social, bem como foram conhecidos os instrumentais utilizados para os registros das informações produzidas pela rede socioassistencial dos municípios pesquisados. E, ainda, foi possível ter acesso aos Cras e Creas, com a observação da rotina de trabalho e dos territórios

Além disso, acredita-se no papel social da universidade ao dedicar-se à reflexão e análise da vida social, suas relações e instituições, questionando a realidade e compreendendo-a como mutável, dinâmica, na troca e socialização de saberes.

As análises aqui apresentadas visam contribuir para o debate da Política de Assistência Social, especialmente quanto à vigilância socioassistencial, função que não pode ser secundária na construção das prioridades das agendas políticas. Portanto, pretende-se, com esta dissertação, participar da construção coletiva de estratégias para a garantia de um modelo de atenção socioassistencial de qualidade e que atenda aos interesses da população.

A vigilância socioassistencial é proposta como função a ser implementada em todos os níveis de gestão (município, estado e união) da Política de Assistência Social, o que implica simultaneamente o trabalho conjunto com a rede socioassistencial (Cras, Creas e organizações de assistência social) e a população. De acordo com Arregui e Koga (2013, p. 18):

Assim, só é possível constituir uma Vigilância Socioassistencial, que se assente na visão de totalidade: sobre o que é, e o que acontece no cotidiano da gestão da assistência social, a partir dos territórios de vivência dos usuários e beneficiários com seus múltiplos agentes, equipes de ponta com suas múltiplas ações, das organizações socioassistenciais parceiras e suas múltiplas ramificações.

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

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

A gestão, nesse contexto, será abordada a partir da perspectiva da gestão social e o desafio está em efetivar, no cenário da política pública, as demandas territoriais. Assim, o cuidado é não polarizar a gestão entre estatal ou do mercado, mas sim sobre para quem serve a gestão.

Segundo Alves (2010, p. 32):

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

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

A Política de Assistência Social, através dos trabalhadores do Suas, de pesquisadores e da sociedade civil, vem pressionando a abertura de canais de comunicação para um repensar

teórico e prático sobre as responsabilidades da gestão de uma política social reconhecida recentemente como direito social e que, no processo das relações sociais, é tensionada por diversos interesses, e envolve uma gestão complexa, ao atuar com segmentos historicamente subalternizados, gerando a necessidade de criar mecanismos de enfrentamento das desigualdades sociais. Para Sposati e Regule (2013, p. 38):

De fato a assistência social traz à esfera pública um conjunto de necessidades cuja atenção sob responsabilidade pública é ainda negada a frações da população – frações estas, onde preponderam os cidadãos vinculados às classes populares, marcados pelo trato subalterno e pela expropriação – que não tem sido considerada como cidadãos, isto é, com direitos a ter direitos.

A Assistência Social, portanto, é um campo de estratégias contra as privações da vida dos sujeitos, com vistas a garantir as seguranças socioassistenciais (acolhida, renda e convívio), atuando intersetorialmente com as demais políticas públicas (SPOSATI; REGULE, 2013).

A Assistência Social reconstrói a lógica do trabalho social assistencialista para o campo do direito e traz para a gestão pública ofertas imprescindíveis às classes subalternizadas. Numa sociedade baseada na lógica de mercado, em que a sobrevivência está relacionada à busca de proteção social por meios próprios, em detrimento da divisão igualitária sobre a produção coletiva dos serviços e bens públicos.

3.1 Vigilância Socioassistencial: Conhecimentos e Percepções

Neste item, são evidenciadas as percepções dos trabalhadores do Suas relacionadas à vigilância socioassistencial, a fim de analisar qual o nível de apreensão dessa função do ponto de vista conceitual e quais as similaridades e divergências encontradas entre os municípios.

A vigilância socioassistencial é constituída pela PNAS, enquanto função, desde 2004. Pretende-se evidenciar como essa função circunda todas as atividades cotidianas da política e a partir desse pressuposto realizar o resgate teórico, conforme a concepção dos trabalhadores. Isto é fundamental para identificar os limites e avanços do campo prático para a efetivação da vigilância no Suas. A apresentação em capítulos separados por dimensão teórica e dimensão

prática se deu por uma questão de aprofundamento de cada aspecto e não com a intenção de apartá-las ou contrapô-las.

Entende-se que a vigilância socioassistencial encontra-se em processo de consolidação, inclusive quanto à compreensão dessa função. Assim, entende-se que a qualidade da Política de Assistência Social e seu aprimoramento precisam considerar a ótica dos trabalhadores, estejam eles no atendimento direto à população ou na gestão da política. Portanto, buscou-se na análise, dar destaque aos conhecimentos construídos pelos profissionais entrevistados.

A função da vigilância socioassistencial e sua implementação trazem à tona o papel da gestão municipal da Assistência Social, um dos objetivos desta dissertação, e para isso tratou-se de compreender as percepções dos profissionais entrevistados em relação a essa função.

As informações coletadas na pesquisa são utilizadas assegurando o sigilo da identidade dos sujeitos entrevistados. Os municípios são identificados, porém o intuito não é criar parâmetros polarizados (bom/ruim) entre as duas gestões municipais da Política de Assistência Social. Já as profissionais são identificadas pela área de atuação na política (técnica do Cras/ Creas/Gestão).

Entre as profissionais entrevistadas 03 têm a formação em serviço social, 01 psicologia e 01 educadora física. A média de experiência no campo da Política de Assistência Social é de 04 anos.

Ao relatar à concepção de vigilância socioassistencial, as profissionais entrevistadas apresentaram proximidade de idéias, sobretudo compreendendo-a como uma função capaz de detectar as necessidades da população e ofertar as respostas públicas de acordo com a realidade dos territórios.

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

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

As profissionais apresentaram clareza quanto ao papel da vigilância socioassistencial na Política de Assistência Social e concordam com as regulamentações, portanto, com o entendimento que essa função torna-se um elemento de estruturação da política. De acordo com Arregui; Koga (2013, p. 38):

Consolidar a capacidade de resposta da Vigilância Socioassistencial, firma as agendas públicas das políticas de assistência social na base do compromisso com a cobertura das provisões assistenciais e com a garantia de direitos de acesso para serviços, programas e projetos. A Vigilância Socioassistencial assume, aqui, uma função privilegiada de legitimação de demandas que permite pressionar para a expansão e defesa dos direitos e dos serviços socioassistenciais. É esta perspectiva de análise que outorga à função da Vigilância Socioassistencial e, fundamentalmente a Política, o seu caráter proativo e a capacidade preventiva de proteção e defesa de direitos socioassistenciais.

No entanto, percebeu-se dificuldade, em parte das profissionais entrevistadas, em conceituar a função de vigilância socioassistencial, o que aponta para a existência de um debate ainda incipiente na Política de Assistência Social, que permita uma melhor apreensão do significado dessa função.

Em relação ao conhecimento das profissionais, conseguiu-se captar com maior profundidade ações correlatas à vigilância socioassistencial (busca ativa, diagnóstico, formas de registros), as quais são apresentadas nos próximos itens. Assim, pode-se visualizar que as atividades práticas dão, aos profissionais, segurança em discorrer e posicionar-se sobre o tema, em detrimento de clareza conceitual, fundamental para a construção das estratégias de ação.

Diante desta realidade, aflora a cisão persistente entre “aqueles que pensam” e “aqueles que executam” na área social, visto que, por vezes, o fato de as ações já chegarem aos trabalhadores da base como algo acabado, torna os processos de trabalho distantes de uma apropriação teórica e os fixam em garantir a realização das atividades institucionais requeridas, abismo a ser superado na busca pela integralidade entre as dimensões técnica e teórica. Iamamoto (2012, p. 56), traz contribuição para esse debate: “O que se reivindica, hoje, é que a pesquisa se afirme como uma dimensão integrante do exercício profissional visto ser uma condição para se formular respostas capazes de impulsionar a formulação de propostas profissionais que tenham efetividade [...]”

Acredita-se que assegurar uma atenção qualificada na Assistência Social, inclui as condições de estruturas adequadas da rede socioassistencial, bem como a educação permanente para os trabalhadores do Suas, a fim de que tenham ciclos de formação

proporcionando proximidade entre a realidade, os discursos e as ações, desde o momento do planejamento até a avaliação.

Por essa razão, a Educação Permanente no Suas deve buscar não apenas desenvolver habilidades específicas, mas problematizar os pressupostos e os contextos dos processos de trabalho e das práticas profissionais realmente existentes. Via pela qual se buscará desenvolver a capacidade crítica, a autonomia e a responsabilização das equipes de trabalho para a construção de soluções compartilhadas visando as mudanças necessárias no contexto real das mencionadas práticas profissionais e processos de trabalho (BRASIL, 2013, p.30).

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

É preciso a vigilância, no sentido do acompanhamento com as famílias do Bolsa Família. As técnicas que fazem acompanhamento social, já praticam uma vigilância; em condição menor, mas já praticam; aí, teria que ter essa equipe também em alguma situação que identifique, busque, além disso, da visita domiciliar. Assim, a vigilância, nesse sentido, é primordial, até porque temos que fazer uma visita domiciliar e deixamos para depois, então, delegar um pouco isso para essa vigilância, vai conseguir contemplar o trabalho da gente num todo (Técnica do Cras, Itapeçerica da Serra).

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

Vale ressaltar que o papel de acompanhamento e a realização da busca ativa das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda são de âmbito do Cras e Creas. A vigilância socioassistencial deve subsidiar esse processo no sentido de identificar quem é e onde estão os que necessitam da oferta socioassistencial.

A divergência de conceito percebida na fala da profissional, ao associar vigilância socioassistencial/beneficiários do Programa Bolsa Família, pode representar uma lógica da própria normativa da NOB-Suas/2012, pois defende essa função como articuladora entre demandas e ofertas, ao mesmo tempo em que a gestão municipal possui um rol de atividades que podem sobrecarregar as equipes da rede socioassistencial, ao tê-las como

responsabilidades para trabalhar com uma diversidade de listagens no cotidiano dos serviços, gerando fragilidades no acompanhamento familiar dos usuários da Política de Assistência Social.

Art. 94. Constituem responsabilidades específicas dos Municípios e do Distrito Federal acerca da área da Vigilância Socioassistencial:

I - elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos Cras e Creas;

II - colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal;

III - fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos Cras e Creas, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços;

IV - fornecer sistematicamente aos Cras e Creas listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias;

V - fornecer sistematicamente aos Cras e Creas listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços;

VI - realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSuas, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada;

VII - coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo Suas, zelando pela qualidade das informações coletadas (BRASIL, 2012).

A vigilância socioassistencial precisa materializar-se na rede socioassistencial e cabe as equipes de trabalhadores do Suas vigiar as exclusões sociais nos territórios, constituindo processos de trabalho que permitam conhecimento e apropriação da realidade.

Resgatando a fala da profissional do Cras, concorda-se com o posicionamento de que uma equipe própria é imprescindível para organizar as informações produzidas no cotidiano da Política de Assistência Social, porém, entende-se que os processos de vigilância socioassistencial do Suas perpassam desde a gestão até a população. Assim, essa função não terá menor valor pela ausência de um quadro de recursos humanos especializado, mas apresentará dificuldades para sua efetivação e não alcançará seus objetivos se não existir compromisso político, de responsabilidade e utilidade do conhecimento produzido para fins públicos.

Ressalta-se, no entanto, que o caminho de uma vigilância socioassistencial participativa não substitui a responsabilidade da atuação da gestão, pois, conforme afirma a NOB-Suas 2012:

Art. 90 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir a área da Vigilância Socioassistencial diretamente vinculada aos órgãos gestores da política de assistência social, dispondo de recursos de incentivo à gestão para sua estruturação e manutenção (BRASIL, 2012, p. 27).

Por outro lado, enfatiza-se o papel da rede socioassistencial no processo de vigilância, pois é um importante locus de interlocução com os territórios e a relação ali estabelecida tende a visibilizar as demandas que ultrapassam a limitação dos números médios da realidade, em especial para efetivar a prevenção e minimizar os riscos sociais.

Ao pensar na proximidade rede/território, o Cras é uma unidade estratégica para essa função, ao possibilitar a articulação de atores sociais que possuem conhecimentos fundamentais sobre os territórios e executar a gestão territorial, que compreende “a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao Cras; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos Cras” (BRASIL, 2009, p. 19)

É importante salientar que há várias e diferentes formas de se produzir conhecimentos. Na parte final deste capítulo, nos detivemos na análise o olhar dos trabalhadores para os territórios em que atuam, supondo “que o conhecimento é uma obra coletiva e que todos os envolvidos na pesquisa podem identificar criticamente seus problemas e suas necessidades, encontrar alternativas e propor estratégias adequadas de ação” (CHIZOTTI, 2010, p. 82).

Além das percepções das trabalhadoras do Suas, buscou-se apreender o nível de conhecimento das mesmas em relação aos territórios. E observa-se que, mesmo sem a implantação de sistemas de informação que possibilitem conhecer de maneira apurada os territórios, a profissional sabe dizer, por meio de seu conhecimento produzido no cotidiano profissional, qual é a localização do território de maior vulnerabilidade da cidade, por exemplo, considerando não somente as dimensões de renda como também as relações estabelecidas entre a esfera pública e população.

A profissional descreve a região com mais vulnerabilidade social da cidade, expressando o conhecimento adquirido no cotidiano profissional quanto às especificidades territoriais. E, implicitamente, sabe que, quanto maiores às demandas de um Cras, proporcionalmente, maiores são as necessidades da população.

O Cras Jardim Jacira é a região mais vulnerável, e fica mais ou menos assim quase igual ao Parque Paraíso, mas a vulnerabilidade é maior no Jacira, embora a demanda seja quase igual à do Parque (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Identificar as situações de vulnerabilidade social é uma das propostas da vigilância socioassistencial e o conhecimento do profissional sobre esta situação gera subsídios para a gestão da Política de Assistência Social, uma vez que a realidade é heterogênea e cada território exigirá uma análise particular, sem desconsiderar que a origem das situações de desigualdade territorial está na dinâmica macrossocietária, proporcionando intervenções de âmbito coletivo. De acordo com Silva (2012, p. 87):

Para a Política de Assistência Social, a vulnerabilidade se constitui em situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos, sejam elas originadas no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais ou através dos processos discriminatórios, segregacionais produzidos historicamente e socialmente, nos quais alguns grupos são privilegiados em detrimento de outros.

Assim, o reconhecimento dos territórios com maior vulnerabilidade deve estar além do conhecimento da restrição ou ausência da dimensão de renda, mas também considerar outras variáveis como o acesso a serviços básicos, fragilidades de participação social, relações precárias de coletividade. Captar toda essa dinâmica para a elaboração de um diagnóstico socioterritorial é fundamental.

A profissional afirma que as vulnerabilidades sociais da cidade começaram a ganhar novo olhar, após uma enchente ocorrida no mês de janeiro de 2014 que atingiu alguns bairros periféricos de Embu das Artes/SP. Surgiu naquele momento, uma luta clara pelo acesso à cidade, a população reivindicou o seu direito a um território estruturado e seguro contra eventos naturais.

Em Embu das Artes, as regiões do Jardim Casa Branca, Macedônia, Independência, Santa Tereza, Jardim Fabiana, Parque Luíza, Valo Verde, Fátima e Jardim do Colégio foram totalmente devastadas e centenas de moradores perderam tudo. O desespero fez muita gente participar de protestos. Num deles, no Jardim Casa Branca, a polícia usou bombas de gás e até balas de borracha (Jornal na Net, 2014).

Após esse episódio, foi necessário repensar as formas de intervenção na cidade e constatou-se que existem famílias sem acesso às políticas públicas, inclusive a de Assistência Social e, a partir de então, as estratégias de atuação nesses territórios vêm sendo construídas.

Desde o começo do ano para cá, a cidade vem sendo olhada de um jeito diferente, porque tivemos, em janeiro, uma situação muito complicada, que foi por conta das chuvas, então, tivemos uma região que foi bastante castigada e aí, como a cidade precisou estar muito perto dessa região, se observou que tem muita gente ainda que

não tem informação, que não tem acesso a serviço por mais que se fale assim: “Ah, todo mundo sabe o que é Bolsa Família porque fala na TV”, tem gente que nunca ouviu falar disso (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

A profissional afirma que esse fato impulsionou a realização do diagnóstico da cidade, a fim de identificar as vulnerabilidades e potencialidades dos territórios, o qual evidenciou que a sociedade ainda permanece sem a redistribuição de renda, sem acesso universal aos serviços públicos e com oportunidades desiguais a depender de sua posição social.

Então foi feito um diagnóstico de áreas mais vulneráveis e aí está sendo feito um trabalho de integração das secretarias, vamos trabalhar de forma conjunta, então, têm várias frentes, tem o desenvolvimento social, entre outras (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

Então, estes territórios estão sendo olhados nas suas fragilidades e potencialidades e estão sendo desenhadas as estratégias de atuação no território. Estão sendo desenvolvidas as estratégias de como identificar essas famílias para os programas sociais, como encaminhar essas famílias para que a qualidade de vida delas dê um salto para que elas saiam dessa situação de extrema vulnerabilidade ou de vulnerabilidade (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

Diante disso, o município encontra-se realizando um diagnóstico da cidade através da articulação intersetorial, vislumbrando futuras intervenções, cabendo a cada secretaria municipal a sistematização das informações existentes, a identificação dos serviços disponíveis e a cobertura da população pelos serviços sociais básicos.

O contexto majoritariamente urbano é característica de muitos dos municípios de grande porte, porém também há, na Região Metropolitana de São Paulo, cidades com características rurais.

O Cras Potuvera, por exemplo, está numa região rural, então a demanda lá é muito menor, bem menor. A região rural é menos povoada, as distâncias são maiores, então, a demanda lá é bem menor (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

A profissional reconhece que a demanda do Cras da região rural é menor, do ponto de vista do número de atendimentos/acompanhamentos realizados, mas existem condições específicas a serem consideradas no direcionamento do trabalho social como o acesso à cidade, à dimensão cultural, dentre outras.

Outra característica particular de alguns territórios refere-se à população residente nas fronteiras dos municípios, pois, como afirma uma das profissionais, essa é uma situação de preocupação, tendo em vista que as famílias permanecem sem saber para onde se dirigir e a quem recorrer, uma vez que, nem sempre, a relação de pertencimento e proximidade aos serviços públicos acompanha os limites da divisão administrativa, fato que tende a reproduzir o ciclo das vulnerabilidades sociais.

Nosso território é vastíssimo, aqui, esse Cras específico, por estar no centro, tem uma característica peculiar; em território, é muito grande, nós atendemos, aqui, 42 bairros, então, em território, é um dos maiores, porém, não é o mais populoso, porque densidade demográfica, concentração, estão nas regiões depois da BR, em outros bairros, como o Cras São Marcos, o Cras Santo Eduardo, o Cras Santa Teresa; ali, eles atendem em menos bairros, porém, a densidade demográfica é maior. E a nossa característica, aqui do centro, por ter muitos bairros, então, atendemos com limites de municípios, então, temos território que estamos vizinhos com Itapecerica; território que somos vizinhos com Cotia e para frente já não está no Cras Centro, mas temos as divisas com as cidades de Taboão da Serra e São Paulo. Então, você vê, temos aí fronteiras, e essas fronteiras tem grandes bolsões de vulnerabilidade social, até porque, como está na fronteira: “Não é seu, não é meu, é de quem?”, então, temos aí um trabalho grandioso (Técnica do Cras, Embu das Artes).

A vigilância socioassistencial, desta forma, é a função que tensiona o processo de visibilidade dos sujeitos moradores de cidades limítrofes, propondo como demanda a ser inserida, inclusive com estratégias intersetoriais. Entende-se que a postura da gestão municipal de Assistência Social precisa partir do entendimento das necessidades da população e das relações estabelecidas em seus territórios de vivência. De acordo com Arregui e Koga (2013, p. 21):

A vivência das populações sobre um território extrapola os limites estabelecidos para separar bairros, distritos ou mesmo cidades. A luta para se conseguir acessar os direitos sociais, o direito à própria cidade obriga os moradores a “adequarem-se a esses limites administrativos [...]”.

A área de abrangência dos serviços da rede socioassistencial é ressaltada pela profissional como algo já definido, assim, “[...] trata-se de um passo fundamental para uma área que tradicionalmente atua por segmentos sociais e os transplantou para a definição de sua gestão [...] (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 93).

Temos nove unidades administrativas estratégicas, então, o município é dividido em 20 pedaços, e cada um deles junta um monte de bairros, com uma população de 240 mil habitantes, mas 60% é área de manancial (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

Definir a área de atuação dos serviços, portanto, ganha também sentido político, ao referenciar as famílias em seus territórios de vivência, garantindo o acesso à Política de Assistência Social e a existência de unidades públicas que tenham significado para a população.

A profissional relata que 60% do município é composto por áreas de mananciais e há maior densidade demográfica localiza-se nos bairros periféricos, característica persistente nas

grandes cidades e que, também, expressa relações de cisão entre o centro e os bairros distantes.

Estamos aqui do lado menos populoso; o outro lado, do bairro do Santo Eduardo, Santa Emília, ali é o lado mais populoso da cidade, o extremo da cidade (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

O processo de segregação das camadas mais pobres nas grandes cidades não pode ser desconsiderado nas intervenções da gestão municipal, Essa condição dos territórios distantes e, por vezes, sem estrutura para uma vida com dignidade, deve ser considerada cotidianamente com um olhar crítico, em especial em relação ao acesso desigual à cidade, de modo a definir prioridades nas políticas públicas e garantir o direito a todos sem discriminação.

A guetificação e a segregação, para Couto *et al.* (2010, p. 52): “São processos que contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos”.

O conhecimento dos trabalhadores que estão no convívio diário com a população, só tende a agregar valor ao processo de conhecimento dos territórios e sua dinâmica. Deste modo, para Arregui e Koga (2013, p. 39):

A ação dos profissionais deve auxiliar a compreensão de quem são os usuários da rede de serviços socioassistenciais, identificando quais são as trajetórias de privação de direitos e de desproteção social presentes no seu cotidiano e no cotidiano dos territórios; quais são as principais demandas e necessidades (as que se fazem no início do atendimento e àquelas que emergem a partir do trabalho sistemático e continuado dos serviços e programas) e que ações garantem a proteção e resgatam as potencialidades e fortalezas da população e dos territórios.

A vigilância socioassistencial precisa consolidar-se na gestão da Política de Assistência Social em todos os níveis federativos, bem como na rede socioassistencial, especialmente na socialização de experiências e nas dificuldades de implementação desta função para que sejam refletidas e construídas propostas efetivas. Além disso, acredita-se que o rigor teórico-metodológico, aliado ao compromisso político, é a base para a defesa dos interesses coletivos no trabalho social. Segundo Arregui e Koga (2013, p. 17):

Dessa forma, a Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, processo e produto. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos que gera insumos racionais para a gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na

defesa de direitos. Portanto, está para além da constatação da situação encontrada ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos sociais.

3.2 Dificuldades de Implementação da Vigilância Socioassistencial

Neste item pretende-se abordar as dificuldades dos municípios pesquisados em efetivar a vigilância socioassistencial, abarcando tanto os espaços dos Cras/Creas como a gestão municipal da Política de Assistência Social.

Vale ressaltar que a vigilância socioassistencial é de responsabilidade dos três entes federativos (município, estado e União), assim, as falas aqui expostas visam a apresentar as demandas de investimentos humanos, intelectuais, estruturais, sem deixar de entender o papel político da gestão enquanto formador de condições para esse processo. Segundo Arregui e Koga (2013, p. 32):

O que significa corresponsabilidade na construção tanto dos parâmetros para a produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, como de novos instrumentos de gestão capazes de identificar a incidência territorial de demandas e a intensidade das ocorrências para melhor desenhar a especificidade e especialidade da oferta de proteção social na política de Assistência Social.

Um dos desafios da Política de Assistência Social é superar a subalternidade histórica de seus usuários e as ações fragmentadas e pontuais, para fortalecer o campo preventivo, numa perspectiva coletiva, com respostas públicas às desigualdades sociais, de modo a ampliar os direitos.

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

O Município de Itapeçerica da Serra não tem realizado busca ativa no sentido preventivo, justificando a situação a partir da insuficiência de profissionais na equipe técnica. Assim, a prioridade tem sido manter os profissionais, em grande parte, nas atividades

internas, o que resulta, conseqüentemente, na dificuldade em prevenção, numa escala coletiva, e no agravamento dos fatores de riscos sociais.

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

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

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

Assim, a busca ativa tem sido realizada somente para casos específicos, como as denúncias de situações de violação de direitos, ou quando solicitado por algum órgão oficial, portanto, quando já existe a probabilidade do risco social na realidade da família, focando-se no atendimento a indivíduos.

O trabalho para minorar os riscos sociais não está associado somente às propostas de intervenção caso a caso, mas também à construção de respostas públicas que gradativamente enfrem a realidade de violação de direitos. Afirma Silva (2012, p.92):

O risco social, pelo qual a vigilância social é responsável por detectar e informar as características e dimensões trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais, coletividades que se encontram fora do alcance da rede de segurança propiciada pela proteção social pública e que são gerados por uma cadeia complexa de fatores. Logo, não se trata de uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos, que gera um sentimento de incerteza [...].

O Município de Itapecerica da Serra não tem conseguido realizar a busca ativa preventiva, por falta de recursos humanos, fragilizando, nos processos de trabalho, a perspectiva territorial, uma vez que não há deslocamentos aos territórios onde a “vida acontece”, de modo a produzir informações estratégicas à Política de Assistência Social, mas somente para atuar em casos pontuais e intervenções de urgência.

No Município de Embu das Artes, a busca ativa é realizada com periodicidade, mas há fragilidade no campo prático, pois, em geral, são buscadas as famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, ou seja, uma busca ativa que possui conflito de sentidos, pois pode ser uma ação para acompanhamento familiar ou de reforço de uma

vigilância socioassistencial de fiscalização, podendo resultar em ações preventivas ou de reforço ao acesso a benefícios socioassistenciais, a depender da justificativa da família, no entanto, a relação com a ausência ou fragilidade dos serviços de saúde e educação nem sempre é considerada.

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

Porém, mesmo com a busca ativa com foco nos beneficiários em programas de transferência de renda nota-se na fala da profissional de Embu das Artes que existe uma atuação preventiva do Cras ao socializar informações que esclareçam aos usuários sobre o funcionamento dos benefícios e compreendam o papel do Estado e sua atuação quanto à oferta socioassistencial.

Entre as diversas atribuições da gestão municipal em relação à vigilância socioassistencial, encontra-se a responsabilidade em produzir as listas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades para que os serviços do Cras e Creas realizem a busca ativa (BRASIL, 2012). Mas, insiste-se, aqui, para que os territórios de vida sejam incorporados na Política de Assistência Social, sem reduzir os sujeitos históricos em beneficiários estritamente. A busca ativa é também fonte de informação recíproca para a vigilância socioassistencial, no sentido, deve dar visibilidade aos processos econômicos, políticos, culturais, da sociedade, expressos nos territórios e famílias. Segundo Arregui e Koga (2013, p. 22):

Nessa direção, a vigilância socioassistencial se distancia totalmente da perspectiva do uso de informações sobre os usuários como simples banco de dados para verificação de cumprimento ou não cumprimento de condicionalidades de determinados programas ou ainda como cadastro de perfil socioeconômico para definição de critérios de inclusão a estes mesmos programas sociais.

Sob essa perspectiva, o uso da informação deve estar à disposição das equipes da rede socioassistencial para conhecimento dos territórios e com o objetivo de planejar o trabalho social.

Posteriormente, ao buscar conhecer como a população acessa a Política de Assistência Social, constatou-se que os dois municípios têm a demanda espontânea como meio principal de relação entre territórios e política pública, situação a ser revertida, como já previsto pelo Suas.

Não, a maioria é demanda espontânea. Primeiro, que nossa equipe ainda está um pouco reduzida, então, não conseguimos fazer esse trabalho ainda (busca ativa). Agora que veio mais uma técnica para a secretaria, até então só estava eu para cuidar de tudo e dar todo o suporte para o Cras, e para o Creas ainda não foi possível, mas pretendemos ter (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra). As demandas são espontâneas, a maioria é espontânea, e pela rede também, uma família que é atendida, por exemplo, pela saúde, a assistente social atende uma família e verifica que está numa condição de vulnerabilidade, que precisaria de acompanhamento ou algum benefício de transferência de renda, aí são encaminhadas também pela renda, mas a maioria é espontânea (Técnica do Cras, Itapecerica da Serra).

Então, a demanda no Cras é mais espontânea, o que organizamos é o mutirão de busca ativa, quando necessário (Técnica de Gestão 2, Embu das Artes).

A autonomia relativa das equipes técnicas precisa ser potencializada e respeitada, nos planejamentos dos processos de trabalho com rotinas que abranjam não somente ações internas, mas resguardem o contato com os territórios e a aproximação às suas vivências, a fim de proporcionar um trabalho condizente com a realidade. Para Raichelis (2011, p. 58):

Isto supõe muito mais do que apenas a realização de rotinas institucionais, cumprimento de tarefas burocráticas ou simples reiteração do instituído. Envolve o trabalhador social como intelectual capaz de realizar a apreensão crítica do trabalho no contexto dos interesses sociais e da correlação de forças políticas que o tencionam; e que estimule a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que pensam reforçar direitos das classes subalternas na esfera pública.

Acredita-se que a prevalência das demandas espontâneas pode esgarçar as relações com os territórios, a partir do momento em que o atendimento às expressões da questão social são majoritariamente individuais, secundarizando as intervenções coletivas que evidenciam as demandas territoriais e, conseqüentemente, minoram as respostas públicas a serem ofertadas pelo Estado, de impacto mais abrangente. De acordo com Arregui e Koga (2013, p. 25):

Esta perspectiva exige a construção de uma visão social, que explicitamente se distancie da compreensão das demandas da política como casos individuais e ou pontuais, pois as compreende como fazendo parte de um contexto social coletivo mais amplo, fundando a proteção social a partir do conhecimento e reconhecimento das demandas socioassistenciais e dos recursos para o seu enfrentamento.

A produção de informação na Assistência Social também foi explorada, nesta pesquisa, e apesar de ser uma novidade, tem sido debatida e incentivada no campo teórico-metodológico e prático especialmente pelo MDS, pelas universidades e pelos institutos de pesquisas.

A aproximação à realidade dos territórios objetiva a apropriação e construção de informações que possibilitem a definição de pautas coletivas, e de estratégias que respondam ao interesse público de proteção social. Para Arregui e Koga (2013, p. 39):

O uso da informação e da tecnologia qualifica a gestão social quando rompe com a leitura mecânica ou apenas técnica da realidade, mas também quando possibilita relacionar, problematizar e questionar de dados frente às demandas sociais e às potencialidades da população. Com isso, abrem-se novas possibilidades para que a política de assistência social crie condições para o estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção social e defesa de direitos.

As profissionais relatam que as informações são produzidas e coletadas pelas equipes técnicas de Cras e Creas para alimentar os sistemas do MDS mensalmente, porém, o tratamento da informação é feito manualmente. Essas informações advêm das atividades institucionais dos serviços.

Não, ainda é de forma manual. Não temos nenhum sistema em termo de cadastro (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

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

Os registros são manuais, não temos nenhum sistema informatizado (Técnica do Creas, Itapecerica da Serra).

Hoje o que a gente faz é tudo muito manual (Técnica Gestão, Embu das Artes).

Os procedimentos manuais denotam o incipiente investimento em sistemas de informação no município, o que não diminui o valor da informação produzida, mas prejudica a realização das estatísticas, tendo em vista que mensurar os dados gerados de modo rudimentar pode gerar dúvidas na confiabilidade e exige um tempo que poderia ser utilizado em outras ações de disseminação da informação, por exemplo.

A realidade investigada apontou que ambos os municípios apresentam fragilidades no ato de tratar as informações, de modo a subsidiar o planejamento do trabalho.

A informação possui diversos fins, inclusive, o da prestação de contas do trabalho realizado, porém, o intuito é superar a relação mecânica de alimentação de sistemas,

favorecendo a transparência dos dados produzidos e tornando acessível para a rede socioassistencial. Para Arregui e Koga (2013, p. 39):

A produção da informação ganha sentido para a política e capilaridade na gestão quando se criam espaços concretos e rotinas de análise periódicas que permitam aos órgãos gestores, às equipes técnicas e a rede socioassistencial como um gerador de fluxos de informação com caminhos de ida e volta, fortalecer a capacidade de registro e análise das equipes técnicas e gestoras quanto às demandas sociais.

Produzir a informação, na Assistência Social, possibilita legitimar o papel dessa política pública na sociedade, uma vez que, os dados sistematizados e analisados devem orientar, de modo qualificado, a construção de ações que respondam às demandas e características do público-alvo, bem como avaliados os impactos produzidos. Assim, a informação ganha sentido político a partir do momento em que é base para as equipes técnicas, otimizando o conhecimento da realidade para o planejamento das ações.

A profissional de Itapecerica da Serra relata que são realizados diversos registros no Cras para que as informações sejam mais aproximadas do cotidiano das ações realizadas.

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

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

A produção de informações na Assistência Social tem se apresentado fundamental para os rumos dessa política pública, assim, a preocupação em qualificar as informações

geradas pela rede socioassistencial ultrapassa a necessidade de coletá-las e vincula-se ao direcionamento de construir a relação entre necessidades e ofertas.

Realizar a gestão da informação em todos os âmbitos da Assistência Social com profissionais qualificados técnica e politicamente tem, nos espaços de formação uma condição ímpar, para o desenvolvimento de competências necessárias aos trabalhadores do Suas, explicitadas por Arregui e Koga (2013, p. 41):

- Saber onde buscar informações relevantes e se apropriar de formas de consulta das informações;
- Ler e compreender os dados produzidos por essas fontes;
- Relacionar essas informações, com aquelas produzidas pelas equipes que trabalham diretamente com a população;
- Construir indicadores de análise de demanda, de acompanhamento e de avaliação da rede socioassistencial.

O desenvolvimento de capacidades teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas dos trabalhadores do Suas exigem aprimoramento contínuo para a leitura dos territórios e, quanto maior os subsídios para análise, melhores são as formas de traduzir a realidade para os processos de trabalho. Contudo, constatou-se, nos dois municípios, a falta de espaços de atualização profissional.

Não, faz muita falta. Precisamos de uma avaliação técnica, porque nos Cras somos muito autônomos, por um lado, é favorável e, por outro não é, pois cada Cras executa a ação que acha necessária. O Cras Central tem a maior demanda. Então, fica uma coisa avulsa. Não existe uma supervisão que oriente o papel dos Cras e cobre isso. Por isso, o trabalho fica parado, estático, sem avanço. Então, uma pesquisa de território, nunca houve, com as demandas das famílias (Técnica do Cras, Itapeçerica da Serra).

Não tem tido essa capacitação periódica, como deveria. Essa capacitação deveria ser mais efetiva, sim, porque um profissional que aprofunda, lê mais, se difere dos outros, e aquele que não tem tempo, ou interesse; existe muito esse conflito. Digamos que não falamos a mesma língua, porque não existe supervisão técnica (Técnica do Cras, Itapeçerica da Serra).

A Política Nacional de Educação Permanente no Suas (Pnep-Suas) tem como principal papel definir princípios e diretrizes para o desenvolvimento de cursos formativos no âmbito da Assistência Social, visando ao aprimoramento da Gestão do Suas por meio da qualificação, da oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, porém, ainda, encontra dificuldades de várias ordens, em sua implementação.

Dificuldade bastante comentada, nos dois municípios, diz respeito à construção de diagnósticos socioterritoriais, e, dada a ausência destes, não há subsídios com informações territorializadas para a construção do plano municipal de assistência social.

Não conseguimos ainda realizar o diagnóstico. Nosso maior problema hoje é a questão de recursos humanos. É o que tem impedido que a gente avance mais, mas acredito que, quando estivermos com as equipes completas, vamos conseguir fazer a busca ativa, diagnóstico, enfim, tudo o que é necessário para nosso trabalho (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Não temos ainda um plano específico; nos baseamos no Plano Municipal de Assistência, mas naquele que encaminhamos para o Estado, o PME, temos todos os nossos programas, projetos, atendimentos, mas ainda não conseguimos ter um plano específico do município. Embora uma questão (seria) pegar o que já está lá e montar nosso próprio plano, mas ainda não temos (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Os indicadores sociais e as informações produzidas internamente (âmbito municipal) e externas (órgãos oficiais) devem ser sistematizados e tratados, a fim de tornar conhecidos os territórios de gestão. Portanto, para pensar a Política de Assistência Social, como enfrentamento das desigualdades, é preciso conhecer as especificidades e similaridades dos territórios.

Além disso, cabe questionar quais são as prioridades da gestão municipal, tendo em vista que o Plano de Assistência Social e os diagnósticos socioterritoriais são elementos-chave para definir os caminhos da Política de Assistência Social. Do mesmo modo cabe indagar qual o lugar da informação enquanto conteúdo político, já que, muitas vezes, é gerada para fins de prestação de contas das atividades realizadas sob a dimensão estritamente administrativa. Assim é preciso que os municípios se organizem e articulem com os atores da Assistência Social, partindo do pressuposto de que, para intervir, é preciso conhecer.

A vigilância socioassistencial, ao evidenciar sujeitos, histórias, necessidades coletivas, potencialidades, vulnerabilidades, riscos sociais, serviços disponíveis, revela a complexidade da sua função na Política de Assistência Social.

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

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

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

Segundo a NOB-RH-Suas (2006), o município de grande porte exige equipe mínima de dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que componha o Suas. Essa equipe é fundamental para construir ações que fortaleçam o trabalho na perspectiva territorial.

As dificuldades na execução da Política de Assistência Social no município revelam que a gestão do trabalho não pode ser um debate apartado, pois implica diretamente a qualidade da oferta da política e a implementação da vigilância socioassistencial. Para Couto *et al.* (2010, p. 57):

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de *não política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.

As possibilidades de discutir os processos de trabalho e dar visibilidade às demandas dos trabalhadores do Suas – concursos públicos, planos de salários, cargos e carreiras, educação permanente – é fundamental para valorizar o trabalhador e seu conhecimento.

A pesquisa realizada constatou que a informação ainda não possui qualidade no seu tratamento, tendo em vista que os registros das ações realizadas são manuais e todo o trabalho gerado não tem utilidade para as equipes técnicas subsidiarem suas ações, permanecendo a lógica do registro enquanto burocracia, em detrimento do uso e disseminação da informação como meio de visibilizar demandas e orientar as ações profissionais.

Acrescem-se, ainda, a precarização do trabalho profissional (equipes com número reduzido de trabalhadores), as fragilidades teórico-metodológicas para a qualificação das ações inerentes aos processos de trabalho na função da vigilância socioassistencial que amplificam as dificuldades de efetivação dessa função.

Deste modo, as diversas dificuldades dos municípios precisam ser conhecidas e discutidas para que sejam propostas estratégias que efetivem e qualifiquem a implementação da vigilância socioassistencial. E assim, discutir as lacunas da vigilância socioassistencial

permite repensar os objetivos desta função, tendo a clareza de seu objetivo para a proteção social e consolidação de direitos na Política de Assistência Social.

Ao finalizar, concorda-se com Arregui e Koga (2013, p. 27):

Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, ao consolidar a assistência social como ação pública que conhece e monitora as situações concretas que levam às vulnerabilidades e riscos, a fim de garantir estratégias adequadas de proteção social e o desenvolvimento de ações preventivas.

3.3 Vigilância Socioassistencial: Estratégias e Perspectivas

Neste item, são apresentadas as práticas reconhecidas como enriquecedoras para o processo de implementação da vigilância socioassistencial, ressaltando as contribuições a partir das estratégias construídas no cotidiano dos processos de trabalho e são levantadas algumas perspectivas necessárias ao avanço dessa função na Política de Assistência Social.

A vigilância socioassistencial é concebida como uma função da Política de Assistência Social e sua potencialidade está em expressar e dar materialidade à realidade da população nos rumos e caminhos construídos na Política de Assistência Social.

A produção da informação na Assistência Social tem gerado diversos debates na política, inclusive, quanto ao que se deve produzir de dados. Assim, a padronização de instrumentais e registros vem sendo incentivada para obter parâmetros de comparação sobre as dimensões interterritoriais e intraterritoriais, para que a gestão possa estabelecer as prioridades de ação.

A base de legitimação das informações é a garantia da sua fidelidade, da qualidade e da possibilidade de comparação de maneira a permitir criar padrões isonômicos e de qualidade nas diversas escalas territoriais. Por isso, é responsabilidade das três esferas de governo criar condições para coordenar, orientar e acompanhar os procedimentos de registro das informações do CadÚnico, dos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial e dos sistemas de informação de programas, bem como do Censo Suas (ARREGUI; KOGA, 2013, p. 55).

No primeiro momento, as inquietações centraram-se em conhecer como é produzida e o que se produz de informação na Assistência Social, no âmbito da gestão municipal. Foi considerado um avanço, nos dois municípios, a padronização dos dados a serem coletados,

porém, Itapecerica da Serra não inclui a rede privada de serviços socioassistenciais nos instrumentos construídos, conquista já existente em Embu das Artes.

Não, só da rede pública, a rede privada cada uma tem seu instrumental (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Temos os instrumentais e são padrão, todos os instrumentais, a ficha social, os encaminhamentos, são padrão e todos executam e operam com esses instrumentais. Às vezes, uma técnica sugere que faça alguma reformulação, em algum campo, que seria interessante acrescentar, aí, na reunião técnica, todas decidem se sim ou não, e aí reformulamos esse instrumental (Técnica do Cras, Itapecerica da Serra).

As entidades conveniadas utilizam a mesma ficha social, não as fichas de estatísticas, mas agora a ficha assistencial de atendimento é a mesma (Técnica de Gestão, Embu das Artes).

A participação da rede de serviços socioassistenciais privada inclui a adesão e o consenso quanto aos impactos da padronização de informações em conformidade com os serviços socioassistenciais públicos estatais, no intuito de gerar dados estratégicos para a política, evitar a multiplicação de informações e conceber de maneira integrada as ações.

Nessa perspectiva, o caráter público da Assistência Social também precisa ganhar expressão nas organizações de assistência social, para que as demandas atendidas e não atendidas sejam visibilizadas em relatórios, instrumentais, entre outras formas de registro da informação.

Portanto, a rede privada de serviços socioassistenciais deve integrar o processo de consolidação da Política de Assistência Social no município, com o desafio de desenvolver suas práticas de trabalho suprimindo a benemerência no espaço público, e efetivando seu papel, a partir da ótica do direito.

A ficha social, ou prontuário, é a primeira forma de coletar dados dos usuários da Política de Assistência Social, traçando um perfil individual, da família e, ao mesmo tempo, com informações territoriais. Desse modo, o primeiro contato com a população e os retornos gera um agregado de informações fundamentais e devem ser tratados de maneira cuidadosa e ter o máximo de fidedignidade.

Na ficha social do município de Embu das Artes é possível identificar informações básicas (documentação civil, trabalho, renda, escolaridade) semelhantes às informações para inserção nos programas de transferência de renda, porém existem outros dados que integram

uma concepção ampla de vulnerabilidade e risco social identificando idosos, pessoas com deficiência, vítimas de violência e alcoolistas.

Também é interessante ressaltar, na ficha social na ficha do município de Embu das Artes dois elementos. O primeiro trata da possibilidade de mensurar o nível de conhecimento do usuário sobre os serviços socioassistenciais como Cras/Creas/Conselhos, entre outros. Essas informações permitem avaliar até que ponto tem se conseguido realizar a “Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (BRASIL, 2004, p. 32). Já o segundo garante a transparência dos critérios de inserção nos benefícios socioassistenciais, já que estão disponíveis no final da ficha e exigem a assinatura dos usuários ao final do documento.

A pesquisa também permitiu conhecer os tipos de registros realizados no cotidiano dos Cras e Creas do município de Itapecerica da Serra e constatou-se que a ficha social também possui informações semelhantes às daquelas dos cadastros de programas sociais. Tem, porém, como diferencial, a possibilidade de identificar as formas de acesso da população usuária à Política de Assistência Social (visita domiciliar/busca ativa/entrevista).

Observou-se o compromisso dos profissionais do município de Itapecerica da Serra em criar um questionário para identificar pessoas com deficiência e sua dinâmica de vida (participação comunitária, mobilidade urbana, direitos específicos, renda, benefícios, trabalho, necessidades) uma vez que essas informações não chegam aos serviços da rede com facilidade e com esse instrumental é possível dar visibilidade a um dos públicos prioritários da Assistência Social e, conseqüentemente, promover o acesso e inserção em serviços/benefícios. Destaque-se, assim, a importância da proatividade das equipes técnicas na construção de fluxos de informações sobre os territórios, alimentando a gestão.

No município de Itapecerica da Serra também, segundo a profissional, efetua outras formas de registro, além da ficha social, com o intuito de produzir informação sobre as demandas da população, encaminhamentos realizados, número de atendimentos, entre outros. E como forma de gerar informações acessíveis, alimenta uma planilha com esses dados, num programa de fácil visualização, identificando pessoa por pessoa. Percebe-se que as profissionais, face aos baixos investimentos em sistemas de informação, tem utilizado diversas estratégias para captar a informação e armazená-la para uso futuro, já que ainda não há o retorno dessas informações sistematizadas aos Cras e Creas, para cumprimento de atividades administrativas, como o preenchimento de relatórios.

O relatório pede dados como o total de atendimentos, encaminhamentos, as famílias que estão em situação de extrema pobreza, se houve, no mês, alguma família, se não houve, total de desligados e incluídos. Esse relatório é de dados gerais, não tem tudo detalhado; caso precise detalhar, temos como buscar nesse prontuário social para detalhar quais foram as famílias e temos uma planilha que identifica todas as pessoas daqui, um documento que chamamos de DAT (Documento de Atualização) de todos que passam, além da ficha social, tem esse documento que é digitado, uma forma um pouco rudimentar, porque, como não temos isso informatizado, elaboramos para nosso próprio trabalho fluir e se precisar identificar alguém, é mais rápido, aí vamos lá e puxamos essa informação (Técnica do Cras, Itapecerica da Serra).

Os atendimentos sociais, porque a pessoa veio, por quem foi encaminhada, temos na ficha social, no prontuário social, e também nesse documento que elaboramos para fechar o atendimento (Técnica do Cras, Itapecerica da Serra).

O município de Embu das Artes vem realizando a devolutiva das informações produzidas aos serviços de modo a subsidiar as equipes técnicas na elaboração de seus planos de trabalho, proporcionando intervenções direcionadas e com foco nas demandas territoriais. A simplicidade na forma de tratamento da informação, ou seja, procedimentos sem o apoio de sistemas informatizados, segundo a profissional, não prejudicou a qualidade dos dados.

Há muitos anos, desde 2009, temos uma estatística que os técnicos fazem e fomos aprimorando ao longo dos anos. Na última que fizemos, conseguimos caracterizar tudo manualmente, sem sistema, com facilidade; não que o sistema não dê resultados, dá, mas demanda muito mais tempo. Temos uma ficha manual que o técnico precisa preencher e depois passar para uma planilha. Então, isso se perde um pouco, mas conseguimos, de uma forma geral, ter os dados fidedignos quantitativos. Conseguimos traçar o perfil, etnia, raça, se casado ou não é, filhos, faixa etária de filhos e todo o atendimento técnico. Colocamos indicadores de vulnerabilidade, situação e contexto familiar, sua demanda e encaminhamento. De modo geral, temos essa planilha que subsidia a construção do plano de trabalho de determinado equipamento e aí conseguimos traçar o perfil (Técnica de Gestão 2, Embu das Artes).

As autoras Arregui e Koga (2013, p. 41) trabalham a perspectiva de que são necessários mecanismos que proporcionem qualidade à gestão, o que implica nas formas de tratamento da informação produzida no âmbito da Assistência Social, inclusive com a criação de sistemas informatizados.

O uso da informação e da tecnologia qualifica a gestão social quando rompe com a leitura mecânica ou apenas técnica da realidade, mas também quando possibilita relacionar, problematizar e questionar os dados frente às demandas sociais e às potencialidades da população. Com isso, abrem-se possibilidades para que a política de assistência social crie condições para o estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção social e de defesa de direitos.

As constantes adequações para mensurar, tratar e utilizar as informações socioassistenciais em Embu das Artes adensa a proposta, em curso, de um sistema de

informação municipal integrado, viabilizando o armazenamento dos registros dos cidadãos atendidos em serviços públicos, em um sistema comum a todas as políticas públicas. A profissional afirma que a referência para esse processo está sendo o Cadúnico do governo federal.

É claro que há a questão do sigilo, identificado por secretaria. Assim, a Maria vai ao posto de saúde, (os técnicos da saúde) vão ter acesso aos tratamentos que ela está fazendo e se é encaminhada para a educação; os responsáveis vão saber sobre o usuário. Então, estamos desmembrando o sistema dessa forma. A base do nosso formulário é o Cad, então, estamos tentando montar (um banco), adequando o Cad para o nosso cadinho, que é o Cad municipal. Então, a partir disso, vamos conseguir fazer o monitoramento (Técnica de Gestão 2, Embu das Artes).

O Cadúnico é reconhecido como ferramenta de alcance nacional, que possibilita o acesso a informações territorializadas, mas têm limitação, no que se refere à identificação das demandas socioassistenciais, quando se trata do campo relacional (convivências familiar e comunitária) e das vulnerabilidade sociais nas suas várias dimensões, o que pressiona a gestão municipal a buscar dados das especificidades territoriais.

No Município de Embu das Artes, o Cadúnico vem auxiliando na ampliação de informações, de modo a subsidiar o conhecimento apurado dos territórios, mas, no geral, “sabe-se que as informações sobre as famílias nele contidas representam um potencial ainda pouco explorado pelos municípios, e que pode inclusive subsidiar a Vigilância Socioassistencial” (ARREGUI; KOGA, 2013, p.101).

Na organização e execução do Cadúnico, ferramenta importante de identificação do perfil das famílias, foram encontrados avanços nos dois municípios. Nesse sentido, existe uma equipe de trabalhadores de nível médio (cargo administrativo) encarregada de inserir e atualizar as informações cadastrais, o que possibilita às equipes técnicas voltarem-se para atividades mais qualitativas, como o acompanhamento familiar, visitas aos territórios, participação em espaços coletivos e decisórios.

Cada Cras tem os entrevistadores, cadastradores, então cada Cras faz seu cadastro, tem uma ou duas pessoas para preencher o Cadúnico. Então, os dados vêm para a Secretaria de Assistência Social só para a digitação. Embora, hoje, no Potuverá, também exista uma pessoa que está cadastrando no sistema, para dar um apoio para o pessoal daqui, devido à demanda, que é alta (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Aqui no Cras temos dois administrativos que fazem o cadastro, que não é digitado é manual, aí mandamos para nossa central de cadastro, que está lá na secretaria.

Porém, isso já está sendo revisto e a secretaria está propondo a descentralização (Técnica do Cras, Embu das Artes).

Temos em cada unidade de Cras a pessoa responsável pelo preenchimento do Cadastro. Desenhamos como estratégias, para agora, a montagem de cinco centrais de cadastros; são anexos aos Cras, porque o atendimento para o programa de transferência de renda acaba absorvendo muito a equipe do Cras e, conseqüentemente, a equipe não consegue se debruçar tanto nas ações do Paif. Nossa ideia é deixar o Cadastro no anexo, porque não tem como desvincular e também porque se a família vem para o programa de transferência, com certeza, ela tem outras fragilidades que precisam ser cuidadas. Essas famílias precisam passar pelo atendimento técnico, porém se a ideia é só uma atualização de cadastro, uma entrega de documento, uma pergunta simples referente ao cadastro, não é necessário passarem pelo atendimento social; podem ser atendidas diretamente pela equipe do setor de cadastro (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

É preciso atentar para o desafio de integrar sistemas de informações nos três entes federativos, de modo a evitar trabalhos duplicados, o que acontece atualmente nos dois municípios pesquisados, pois os benefícios de segurança de renda estaduais advêm da inserção no sistema do pró-social e os benefícios de âmbito da União provêm da inserção no Cadúnico. Segundo Arregui e Koga (2013, p. 61):

Do ponto de vista da coleta, a implantação enfrenta o desafio da padronização e integração das informações entre as três esferas de governo. Ao se considerar o ponto de partida no fluxo da informação dos sistemas informação é possível constatar que diversos programas realizam cadastros do seu público-alvo de referência para a definição das suas agendas e conhecimento da população que demanda seus serviços. Isto gera não só uma multiplicidade de cadastros, como também uma irracionalidade, pois, um mesmo grupo familiar é cadastrado sucessivas vezes pela Assistência Social.

O uso da informação e do conhecimento é fundamental para o planejamento das secretarias municipais. Um exemplo é a decisão do Município de Itapecerica da Serra/SP sobre a implantação de um novo Cras, em uma região da cidade que teve sua população adensada e conseqüente aumento de demanda por serviços socioassistenciais.

No Jardim Jacira, a demanda é muito grande, porque o bairro cresceu demais e a população cresceu muito e um Cras já não esta suportando essa demanda, tanto é que existe a previsão de instalação de mais um Cras naquela região (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

A implantação dos Cras é imprescindível para a oferta da proteção social básica nos territórios, além de reduzir as desigualdades territoriais e favorecer o acesso a benefícios e serviços socioassistenciais.

Segundo Couto *et al.* (2010, p. 155):

Prover a assistência social de uma unidade estatal estrategicamente instalada no ambiente de moradia, de luta cotidiana e vivência das populações em situação de vulnerabilidade social, significa ir além da construção de uma referência territorial, embora esta seja uma questão de fundamental importância.

Importante ressaltar que, nas entrevistas, foi constatada a importância dada pelos profissionais à busca ativa como uma das estratégias da política.

O que é a busca ativa? A equipe tem que se deslocar do Cras e ir até os bairros para identificar essas famílias. No entanto, neste momento, ainda não estamos fazendo isso, por causa do problema de RH, (escassez de técnicos), embora saibamos que a importância é extrema, pois, devido às demandas, identificamos que há a necessidade de fazer isso sim. Porém fazemos a busca ativa esporadicamente. As visitas domiciliares são feitas todos os dias, e deixamos um dia ou outro pra fazer busca ativa, mas não efetivamente, pelo menos neste momento (Técnica do Cras, Itapeverica da Serra).

É busca ativa; é buscar, trazer, informar, conversar, já pedir a declaração da escola e saber o que aconteceu, e é surpreendente, porque eles falam: “Eu não sabia, (meu filho) está faltando, mas sai todo dia de casa”. Fazemos também a busca ativa em bolsões; a gente vai, conversa; o ano passado fizemos bastante nas escolas. Usamos a escola, o espaço, para chegar às famílias (Técnica do Cras, Embu das Artes).

A busca ativa é olhar essas áreas mais vulneráveis, olhar o Cras de referência e identificar essas famílias que estão em maior vulnerabilidade e não têm acesso aos serviços (Técnica de Gestão 1, Embu das Artes).

Interessante notar a experiência do município de Embu das Artes em relação à busca ativa, ao utilizar a escola como forma de aproximar o Cras do território, das famílias, visando à prevenção e à socialização do conhecimento. Acredita-se que a busca ativa em parceria com outras políticas públicas fortalece a integralidade na oferta necessária aos cidadãos e dialoga com agendas intersetoriais e com a população.

A profissional informa que o Município de Embu das Artes realiza com periodicidade a busca ativa e que, recentemente, nas idas aos territórios, constatou-se nova configuração no bairro, com a chegada de novas famílias que foram se organizando em uma porção da cidade. Pôde-se detectar que estavam sem acesso aos serviços básicos e a equipe do Cras atuou como articuladora.

Já realizamos duas buscas ativas, neste semestre, e vamos realizar mais duas no segundo semestre e essas buscas são para conhecer os territórios, e as famílias que não acessam o Cras. Ano passado, fizemos quatro buscas ativas nesse formato e é bem surpreendente, porque descobrimos um bairro dentro de outro bairro. Atendemos um bairro e então vimos pessoas (que informavam morar) no Sítio Rima, então, começamos a pensar: esse sítio abriga quantas famílias? Fomos conhecer o território, buscar informações, e percebemos que não era um sítio, e sim uma vila, que já estava constituída. Tempos atrás, o proprietário faleceu, os herdeiros foram loteando e vendendo, negociando, e já está um vilarejo gigante. Encontramos 70 famílias, então foi uma busca ativa bem interessante. Era um bairro com outro bairro dentro. Aí você tem que ver escola, creche, [Unidade Básica de Saúde] UBS (Técnica CRAS, Embu das Artes).

Esse exemplo retrata como o conhecimento dos territórios não pode ser realizado eventualmente, ou somente para prestar informações à gestão, quando solicitadas, pois a dinâmica da vida não se finda ao concluir um estudo ou diagnóstico. A realidade é mutável, está em constante movimento e as histórias da formação dos territórios vão se somando a outras novas histórias, o que implica sempre renovar o olhar e as análises, a partir da presença constante nos territórios e, também, da ótica dos sujeitos, seja do ponto de vista das vulnerabilidades sociais como também das conquistas e melhorias. Para Arregui e Koga (2013, p. 90):

Há que se observar que no próprio processo de formação de um território ocorrem alterações quanto a presenças de moradores, que mudam para outros territórios e, ao mesmo tempo, as vindas de novos moradores. Esse movimento pode gerar novas formas de organização e sociabilidades estabelecidas no território que expressam os tempos de chegada, partida e novas chegadas.

Apesar da supremacia da demanda espontânea, os Cras de ambos os municípios possuem rotina diária de trabalho, montada a partir do planejamento das equipes.

Temos um planejamento com a equipe técnica de referência, e nos organizamos nas visitas, em quais bairros, quem vai fazer a visita. Com a equipe técnica, conseguimos planejar mais, no restante é diário; os atendimentos são diários, os encaminhamentos também, o recadastramento no Bolsa e do Renda são diários; as reuniões informativas sobre os benefícios são programadas; os cursos são programados; mas a rotina é diária sim (Técnica do Cras, Itapecerica da Serra).

A PNAS aponta como diretriz a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2004, p. 33). Esse desafio é histórico, dadas as constantes lutas para que as classes subalternas tenham direito a vez e a voz na esfera pública.

A vigilância socioassistencial impulsiona essa participação à medida que traz novas formas de conhecer a realidade, como pela reconstrução de trajetórias de vida dos usuários da política e pela troca de conhecimento com profissionais que atuam diretamente nos territórios, relação que precisa ser contínua e constante.

Um indicador para o nível de construção de conhecimento coletivo de maneira horizontal pode ser avaliado pela efetividade dos canais de participação. Assim, no Município de Embu das Artes, esse processo ocorre por meio das Conferências Municipais de Assistência Social e, no Município de Itapecerica da Serra, nas reuniões socioeducativas.

Os temas são escolhidos no início do ano. Temos um encontro com os participantes e eles sugerem alguns temas que gostaram muito, aí repetimos. Na reunião técnica, também decidimos por temas que sejam pertinentes dentro da demanda que atendemos. (Por exemplo,) falamos: “Puxa vida, estão acontecendo muitas situações de violência doméstica”, então chamamos algum profissional da rede para ministrar palestra socioeducativa (Técnica do Cras, Itapeperica da Serra).

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

Apesar da importância dos momentos de participação da população, priorizados nos municípios, é importante que haja continuidade nas ações participativas. O constante exercício de tomada de decisões coletivas e partilhadas, com a participação da gestão, técnicos e a população tende a aproximar-se cada vez mais das demandas da realidade.

A intersetorialidade é imprescindível para o atendimento as necessidades coletivas das famílias e dos territórios. A profissional do município de Embu das Artes revela que é possível construir fluxos com outras políticas públicas e garantir o acesso de modo intersetorial.

A demanda vem de todas as formas, vem espontânea, é porta aberta, vem através dos próprios serviços e dos equipamentos que tem no território, a saúde, educação, garantia de direitos: fórum, conselho tutelar, muito, muito, muito. Vem através dos próprios serviços da assistência, Centro de Referência da Juventude; do Idoso; da mulher, que são equipamentos da área da assistência também, então é referência e contra-referência; a demanda chega dessas formas (Técnica do Cras, Embu das Artes).

As relações intersetoriais vão muito além dos encaminhamentos da população às demais políticas públicas - como procedimento único -. A atenção ao usuário, em se tratando da proteção social, deve estar articulada com os serviços das várias políticas presentes no território, pactuando responsabilidades.

Para que a intersetorialidade ocorra, é necessário que os setores dialoguem entre si, se conheçam e construam forma(s) de trabalhar conjuntamente. No caso da Assistência Social, a interlocução com os demais setores e a construção de agendas comuns dependem de uma boa compreensão por parte dos demais setores, da PNAS, do Suas, das NOB-Suas e RH; bem como das funções do Cras, serviços ofertados, prioridades de acesso, fluxos de encaminhamento (BRASIL, 2009, p. 26).

O trabalho intersetorial no processo de conhecimento das demandas da cidade e da construção das ofertas a serem garantidas qualifica a atenção à população, pois o olhar coletivo sobre as necessidades e potencialidades dos territórios tende a não fragmentar os

sujeitos e sua multidimensionalidade. O exemplo do município de Embu das Artes, no que se refere à pessoa com deficiência, é um caminho a ser expandido para as políticas públicas em geral.

Temos uma comissão municipal, nomeada por portaria e representantes de todas as outras secretarias, saúde, educação; nós da assistência, esporte, cultura, trânsito e transporte e serviços urbanos, que cuida da mobilidade na cidade. E essa comissão tem um papel de trabalhar a inclusão, de pensar a cidade para que seja inclusiva (Técnica de Gestão, Embu das Artes).

Na construção de pautas conjuntas entre Cras e rede socioassistencial, o Município de Embu das Artes consegue estabelecer vínculos e fluxo de troca de informações sobre a realidade das famílias usuárias da Política de Assistência Social, a partir de diversas perspectivas e troca de informações.

Fazemos uma reunião bimestral com os presidentes das entidades e nessa reunião vamos passando informações, construindo com as entidades uma linguagem comum com relação aos serviços que estão sendo oferecidos (Técnica do Cras, Embu das Artes).

Também se constatou no Município de Embu das Artes o constante esforço em realizar ações articuladas entre a rede socioassistencial, entendendo que a população usuária da Política de Assistência Social possui demandas e efetivá-las exige um caminho consensual dos rumos da política.

O plano de trabalho é o instrumento que orienta os processos de trabalho durante todo o ano e, afirma a profissional, que há adequação em cada Cras, de modo a acompanhar a dinâmica da realidade dos territórios, confirmando a impossibilidade de homogeneizar pessoas, famílias e grupos sociais.

Cada Cras tem o seu plano baseado nas particularidades do seu território, até porque não dá para fugir, e este Cras é o maior em (dimensão de) território, mas tem Cras que é maior em população. Então, uma ação num Cras mais populoso, num determinado bairro para conseguir atingir, temos que fazer quatro ou cinco ações, porque os bairros estão longe um do outro, e temos que respeitar as particularidades sim (Técnica do Cras, Embu das Artes).

Em relação aos indicadores sociais produzidos pela rede socioassistencial, há atenção no que concerne à quantidade de informações e também à capacidade de analisar sua utilidade para o cotidiano da gestão, evitando a super valorização ou a subutilização dos dados, a partir de um questionamento primordial: “a informação auxilia para o processo de conhecimento da realidade?”. De acordo com Arregui e Koga (2013, p. 62):

Irracionalidades acontecem quando acompanhamos o que é menos importante, esquecendo do que é relevante, quando se produzem indicadores sociais em excesso sem estabelecer as mediações necessárias para a produção de análises, quando a ênfase quantitativa desconsidera a dimensão qualitativa dos problemas enfrentados ou quando multiplicamos excessivamente a coleta de dados.

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

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

Investir em sistemas informacionais qualifica a intervenção técnica, ao oferecer possibilidades de tratamento e de sistematização das informações armazenadas em forma de relatos de atendimentos/acompanhamentos, transformando-os em indicadores sociais, sem o risco de perder as diversas informações geradas no cotidiano do trabalho.

A profissional ratifica que é preciso conhecer os territórios nas suas diversas dimensões e, para isso, a construção de indicadores sociais produzidas pelos próprios serviços é imprescindível, bem como ter instrumentais que consigam captar de forma objetiva a realidade das famílias.

O desafio é construir os indicadores, conseguir olhar para tudo, se olhar só de frente vai ver só o que está aparente; se quiser ver mais, tem que dar a volta toda e olhar por cima e por baixo dos territórios. Um bom instrumental e uma quantidade de indicadores que possibilitem olhar essas várias facetas, vão permitir acompanhar e analisar se o trabalho está dando resultado ou não, porque se não conseguir medir e analisar, vai ficar fazendo, sem saber qual é o impacto (Técnica de Gestão, Embu das Artes).

É um desafio ter um número mais apurado e saber efetivamente quem são essas pessoas e qual é o impacto do seu trabalho na vida daquelas pessoas (Técnica de Gestão, Embu das Artes).

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

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

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

Durante o processo da pesquisa, pode-se conhecer no município de Embu das Artes o instrumental de monitoramento da rede socioassistencial (rede pública e organizações) e em ambas é possível trabalhar indicadores sociais estratégicos. Quanto aos Cras e Creas, é possível saber mensalmente o número de atendimentos novos e retornos das famílias; sexo; idade; renda familiar; etnia; número de filhos; bairro; naturalidade (região); situação do domicílio; situação de trabalho; formas de acesso da população; situação familiar; motivo de procurar o serviço; encaminhamentos realizados; reuniões e visitas realizadas. O instrumental de acompanhamento das organizações abrange a caracterização dos serviços socioassistenciais; atividades realizadas; critérios de inserção; desligamentos de famílias e motivos; informações produzidas; infraestrutura e acessibilidade, além disso, há uma dimensão qualitativa sobre as dificuldades encontradas, relação usuário/família/entidades; articulação da rede; impacto social.

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

O desafio é que não temos essas informações sistematizadas. Se tivéssemos um programa para colocar, inserir as várias informações e depois fazer lá o recorte e levantar os dados, aí teríamos uma leitura muito mais próxima. Hoje, o que fazemos é tudo muito manual, também não conseguimos ter muitos indicadores, pois se colocarmos muitos indicadores, o tempo não possibilita o registro de tudo que tem de registrar (Técnica de Gestão 2, Embu das Artes).

A profissional cita o consenso da equipe técnica quanto à necessidade de implementar a vigilância socioassistencial, inclusive no que se refere ao conhecimento dos territórios.

O que já avançou? Muito pouco, mas a equipe já tem esse entendimento e sabe da necessidade de implantar a vigilância e fazer com que realmente aconteça; já existe essa percepção, mas ainda precisa ser efetivada. Avançamos no entendimento da necessidade (da vigilância socioassistencial) para o nosso trabalho, para que seja

mais próximo da necessidade do usuário, agora falta efetivar isso com urgência. Tenho certeza de que isso ajudaria muito em nosso trabalho. Bastante!(Técnica de gestão, Itapecerica da Serra).

A profissional afirma que existe uma instância de controle social institucional do Programa Bolsa Família, uma conquista de espaço decisório, mas que é difícil de ser executada, no momento, por uma questão de recursos humanos, e assim não tem tido prosseguimento.

Também se iniciou uma instância de controle do Bolsa Família no ano passado que faz parte da vigilância socioassistencial, e fui num encontro só, desde o ano passado. Várias situações no município dificultaram isso também, como a mudança de gestão, com profissionais exonerados, então, isso está meio parado. E essa vigilância ainda é um embrião, no município não tem nada concreto, sabemos da importância, mas tudo está atrelado à equipe. Estamos aguardando a equipe se fortalecer e se adequar à demanda de cada Cras para depois desenvolver essa vigilância socioassistencial, que, na minha opinião, há muito tempo deveria estar acontecendo (Técnica de Gestão, Itapecerica da Serra).

Ao relatar os desafios da implementação da vigilância socioassistencial, a profissional informa que no Município de Embu das Artes o obstáculo está em sistematizar as informações, já que os registros são feitos manualmente; são diversos dados; e o tempo exigido para essa atividade é longo e assim há limitação de análises mais profundas da realidade.

Portanto, analisar as dificuldades dos municípios em implementar a vigilância socioassistencial, em pensar numa perspectiva ampla, coletiva, de visibilidade, é também questionar até que ponto essa compreensão é disseminada como proposta em âmbito nacional, considerando a novidade do debate público dessa função e com escassas produções no campo do conhecimento, com poucas referências orientadoras para a importante função dessa política.

Em ambos os municípios, as formas de conhecer os territórios se realiza por meio das informações produzidas pela própria rede socioassistencial, visitas domiciliares e buscas ativas. Não se pode constatar a utilização de metodologias que permitam conhecer as trajetórias de vida como forma de identificar a dinâmica de vida da população, suas lideranças, formas de organização, relações de poder, cultura, possibilidade de olhar os sujeitos na sua totalidade. Discorrem Arregui e Koga (2013, p. 85):

Entendendo a vigilância socioassistencial associada à proteção social e à defesa de direitos, a dimensão dessas trajetórias cruzadas pode contribuir na compreensão das particularidades que permeiam as condições de vida, e que terminam definindo ou

explicando processos referenciais à política de assistência social, como vulnerabilidades e riscos sociais.

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

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

A análise do cotidiano profissional revela que existem estratégias construídas no cotidiano da Política de Assistência Social para a implementação da vigilância socioassistencial, porém não estão reconhecidas pelos profissionais como ações que impulsionam essa função como a criação de instrumentais e padronização de registros de informações fundamentais dos territórios.

As perspectivas constatadas apontam a necessidade de explorar as ferramentas produzidas por órgãos oficiais de pesquisas, estudos de universidades e as próprias informações fornecidas pelo MDS, de forma a potencializar as intervenções nos territórios. Além disso, a rede socioassistencial, ao perceber-se como componente do processo de vigilância no Suas, é imprescindível para o fortalecimento dessa função, tendo em vista que as informações coletadas nos serviços apontam as especificidades territoriais, as quais devem se somar com as informações de números gerais, como o CadÚnico.

As ações fundamentais, como a busca ativa (preventiva) e a construção dos diagnósticos socioterritoriais e os planos municipais de Assistência Social são ações que precisam ganhar prioridade nos debates de gestão municipal, uma vez que dificilmente se produz resultados quando não se conhece.

A reflexão sobre o entendimento e a operacionalização da vigilância socioassistencial, realizada na gestão municipal da Política de Assistência Social, nos municípios pesquisados, confirma a urgente necessidade de fortalecer essa função a partir do trabalho coletivo e horizontal entre gestão, trabalhadores do Suas e a população usuária da Política de Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vigilância socioassistencial, como função da Política de Assistência Social, possui sua especificidade de ação e resultados, mas só tem sentido quando articulada às demais funções da política: a proteção social e a defesa de direitos, relação nem sempre percebida no cotidiano de gestão e da rede socioassistencial. O diálogo estabelecido com as trabalhadoras do Suas e a observação do trabalho cotidiano nos serviços foram fundamentais para captar a relação entre o referencial conceitual e técnico da PNAS e sua efetiva operacionalização.

Discutir a vigilância socioassistencial implica tratar essa função sob as várias perspectivas e aqui estão apontados os principais pontos suscitados durante o desenvolvimento da pesquisa.

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

Assim, a pesquisa teve como aspecto-chave a compreensão de como os municípios vinham se organizando para ter acesso a informações territorializadas, com o intuito de induzir e qualificar a intervenção, o que revelou desafios importantes.

Constatou-se, nos dois municípios, que a forma de coletar dados territoriais se realiza através da rede socioassistencial, em especial, Cras/Creas, porém, todo o processo empreendido pelas profissionais não possui fluxo contínuo de retorno da informação, que está voltada para o preenchimento de relatórios e sistemas. Nesse contexto, o que poderia ser um passo inicial para a construção de indicadores sociais específicos, carece de tratamento dos dados coletados. E assim, é frágil a utilização dos dados existentes e a exploração das ferramentas disponibilizadas pelos órgãos oficiais estaduais (Fundação Seade) e da União (MDS) para o conhecimento dos territórios.

Priorizar os planos municipais e os diagnósticos socioterritoriais é fundamental, perante a realidade dos municípios pesquisados, pois, conforme um dos questionamentos

iniciais desta pesquisa é preciso que a função da vigilância socioassistencial tenha inclusive um caráter preventivo face a realidade de vida da população.

Assim, em se tratando de uma atuação proativa em relação ao conhecimento das condições de vida dos usuários da Política de Assistência Social, não há atividades sistemáticas no campo preventivo de caráter territorial, permanecendo a demanda espontânea como a principal forma de acesso da população a essa política.

Alguns aspectos são consensuais, nos municípios como, por exemplo, a necessidade de padronizar o registro da informação, como forma de criar possibilidades de comparação, no tempo e no espaço, das mudanças e permanências na realidade dos territórios. Há, também, o reconhecimento de que o cadastramento das famílias para inserção em programas sociais não pode ser de execução necessária dos trabalhadores do Suas de nível superior, tendo em vista que as ações de acompanhamento familiar, encontros com as famílias e seus territórios devem ter prioridade no processo de trabalho. A proximidade com as famílias e os territórios é legitimada pelos profissionais como forma de conhecer as relações sociais que se desenvolvem nos territórios, de modo a qualificar a atuação da política.

A gestão do trabalho é uma pauta que vem sendo continuamente discutida pelos trabalhadores do Suas em todas as instâncias da política e é condição para a implementação da vigilância socioassistencial. Como é sabido, condições adequadas de trabalho, inclusive em relação ao quadro de recursos humanos, influenciam diretamente a realização de uma política pública de qualidade, pois sem profissionais não é possível estruturar a articulação das três funções da Assistência Social. Deste modo, exigir qualidade no modelo de atenção ofertado é pensar na adequação das equipes, nas suas condições de trabalho e no respeito à autonomia profissional na proposta de ações profissionais que atendam às particularidades territoriais.

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

O incipiente investimento em sistemas de informação é notório e pode ser constatado nos municípios pesquisados, onde todos os procedimentos de registros das demandas atendidas pelos serviços socioassistenciais são realizados de forma manual, dificultando o

tratamento dos dados, a construção de totalidades, enfim, são pouco úteis à gestão da política e fragilizam o caráter público da vigilância socioassistencial. Pode-se dizer que a realidade conhecida permanece desconhecida para os processos de trabalho e gestão. Ainda assim, apesar das dificuldades arroladas pelos profissionais, foram detectados instrumentais interessantes, construídos pelas equipes para a coleta de informações, que, se bem e sistematicamente trabalhados, podem revelar o alcance da Assistência Social na vida da população usuária.

Com relação ao lugar que deve ocupar a vigilância socioassistencial, na gestão municipal, há divergências que expressam o debate existente na política. Para os profissionais pesquisados, há o entendimento de que a vigilância socioassistencial deve ser de responsabilidade de determinados profissionais especializados na coleta e no tratamento das informações. Ora, esta não parece ser a melhor forma, pois delegar a responsabilidade pela vigilância a uma equipe apartada das equipes profissionais significa perder a riqueza das informações emanadas de várias fontes e sujeitos que dialogam e estão presentes no cotidiano do trabalho profissional e, nesse sentido, os próprios usuários são informantes privilegiados. E devem ter sua participação estimulada e assegurada. Isso não quer dizer que não seja fundamental que as equipes contem com profissionais habilitados para a coleta e o tratamento das informações vindas das várias fontes secundárias e primárias e que sejam publicizadas interna e externamente.

Assim, a gestão da política deve organizar a vigilância no Suas, mas não cabe a esta ser a única responsável pela articulação necessária entre as demandas e ofertas.

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

Nesse contexto, nota-se que os conceitos trabalhados pelo Censo Suas, quanto ao que é implementar a vigilância socioassistencial de caráter formal ou informal, precisam ser melhor debatidos, a fim de superar uma concepção entendida como a constituição de normativas ou equipes específicas. O que se deve evidenciar é a capacidade de apropriação da vigilância como função na gestão municipal da Política de Assistência Social.

Assim, toda atividade voltada para desvelar a realidade das famílias e territórios, com o intuito de garantir a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, revela uma vigilância

socioassistencial como responsabilidade compartilhada entre os trabalhadores do Suas e a gestão, movimento que deve ser de reciprocidade contínua. Nesse contexto, a vigilância é realizada nos territórios pelas equipes de trabalho da rede socioassistencial e com as informações sistematizadas produzidas pela gestão.

Esta pesquisa constitui-se como proposta para enriquecer o debate sobre a vigilância socioassistencial, à medida que abrange três dimensões: o conhecimento dos trabalhadores do Suas; as dificuldades de implementação dessa função; e as estratégias e perspectivas para a Política de Assistência Social.

Conhecer a realidade de municípios próximos geograficamente confirmou que as semelhanças existem, mas as especificidades também, daí a necessidade de conhecer as realidades intraurbanas, de modo a garantir a atenção da Política de Assistência Social para as diversas vivências dos territórios e, para isso, a rede socioassistencial precisa manter constante relação de troca com a gestão da política.

A vigilância socioassistencial é responsável por construir formas de conhecer e interpretar a realidade das famílias e dos territórios. Porém, são as equipes técnicas implicadas nas ações da política as responsáveis por explicitar quais dados são necessários e para que servem, em face dos objetivos da política e das especificidades de seus territórios de atuação e gestão. Esse é um processo ao mesmo tempo social e político, pois envolve disputas de sentido e de poder no campo da intervenção pública. Como explicita Vera Telles (2004, p. 2):

Sem o prisma ou a cifra pela qual o mundo social ganha zonas de relevância, permanência, importância, o pensamento termina por se esvaziar de sua potência crítica para se ater à constatação dos fatos, coisas, índices, informações que podem se acumular ao infinito sem chegar ao discernimento das linhas tramadas no tecido social.

Como apontado no decorrer desta dissertação, a implementação da vigilância socioassistencial, bem como da política relacionada, na sua completude, exige recursos humanos qualificados em processos de educação permanente e em número suficiente.

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

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações**. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. FIBGE, Rio de Janeiro, 24/8/2006.

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

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

_____.; WANDERLEY, Mariangela Belfiore. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 97, jan./mar. 2009.

BARROCO, M. L. S. **Ética: fundamentos sócio-históricos**. São Paulo: Cortez, 2008.

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

_____. BARREIRA, M. C. R. N (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988.

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

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

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

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica de recursos humanos do suas (NOB-RH/Suas)**. 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas**: centro de referência de assistência social. Brasília, 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Oficina IV: Organização do registro de informações nos Cras e Creas: bases para um sistema de notificações de Vigilância social. **Relatório**. ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO DO SUAS. Brasília, 2010a.

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

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

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

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

_____. **Trabalhar na assistência social em defesa dos direitos da seguridade social**: contribuições do conjunto Cfess/Cress ao debate sobre a definição de trabalhadores da assistência social. Brasília: Cfess/Cress, 2011d.

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

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Paif**: o serviço de proteção de atendimento integral a família segundo a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Brasília, 2012b.

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

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

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Censo Suas 2013: Módulos Cras, Creas, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual e entidades conveniadas. Brasília, 2013b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de educação permanente.** Brasília, 2013c.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos.** Brasília, 2013d.

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

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

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

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria de avaliação e gestão da informação.** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>. Acesso em: 3 jan. 2014a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de informações sociais.** Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 3 jan. 2014b.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **MI Social.** Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI_menu/internet.php>. Acesso em: 3 jan. 2014c.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais (Munic):** perfil dos municípios brasileiros - assistência social 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2009/default.shtm>. Acesso em: 10 jan. 2014d.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2014e.

_____. **Conferências nacionais de assistência social.** Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 30 abr. 2014f.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais (Munic):** perfil dos municípios brasileiros - assistência social 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2013/>. Acesso em: 13 ago. 2014g.

CAMPOS, M. S. Democratização e desigualdade social no Brasil: notas sobre algumas implicações profissionais. **Serviço Social & Sociedade**, ano XIX, n. 57, jul. 1998, pp. 9-27, São Paulo: Cortez.

CHIACHIO, N. B.; PAZ, R. D. O.; SPOSATI, A. Proteção de assistência social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. In: BRASIL, **Capacita Suas**, Caderno 02. Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2013.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.** 3. ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2010.

COUTO, B. R. et. al. **O sistema único de assistência social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>>. Acesso em: 15 set. 2014.

EMBU DAS ARTES. Lei complementar n. 226, de 28 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/e/embu-das-artes/lei-complementar/2013/22/226/lei-complementar-n-226-2013-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-municipio-de-embu-das-artes-para-o-exercicio-de-2014-e-da-providencias-correlatas-r-512287-732-00.html>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

FARIAS, Luís Otávio. **A construção da vigilância socioassistencial no Suas.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. Disponível em: <http://www.rioverdegoias.com.br/congemas/wp-content/uploads/2013/04/Vigil%C3%A2ncia_Social.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2013.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública.** Disponível em: <<http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Índice paulista de vulnerabilidade social.** Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/>>. Acesso em: 5 maio 2014.

GIRELLI, Clarice Machado Imperial. Sistema de informações socioassistenciais de Vitória: tecendo a rede por meio de dados e fluxos. **Revista Científica da Assistência Social de Vitória**, n. 01, 2011.

GONÇALVES, Vera Lucia Canhoto; RAMOS, Vanessa Martins; XAVIER, Helen Cristina Osório. **Vigilância social**: uma ferramenta de gestão dos serviços sociais. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/SeminarioIntegrado/article/viewArticle/898>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

GRAU, C. N. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 1998.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. v. 1, Brasília, DF, 2009

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 23.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

JANNUZZI, P. de M.. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4. ed. Campinas: Alínea, 2009.

_____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. In: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, 2011.

KOGA, D. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Serviço Social e Sociedade**, n. 72. São Paulo: Cortez, p. 22-52, 2002.

_____. O território para além das medidas e conceitos. In: GANEV, E.; FAVERO, E. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009.

KOGA. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. ALVES, V. A. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social e Saúde**. Campinas: Unicamp, 2010, v. IX. n. 9.

_____. NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Cadernos Abong**, 2005. Disponível em: <<http://www2.abong.org.br/>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

_____. RAMOS, F.; NAKANO, K. A disputa territorial redesenhando relações sociais nas cidades brasileiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 94, São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Mesa-redonda: **Território, informação e modelo de atenção no SUAS**. ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: o uso da informação para aprimoramento do modelo de atenção no Suas. Brasília, jul. 2012.

LINDO, P. V. F. **Geografia e política de assistência social**: territórios, escalas e apresentações cartográficas para políticas públicas. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MESTRINER, M. L. A intricada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: PAZ, R. D. O.; PAULA, R.F.S.; STUCHI, C. **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, Smaas, 2007.

_____. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (Smaas), 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

QUEIROZ, M. I. P. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a política de assistência social. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012. p. 221-238.

RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: BRAVO, M. I. S. *et. al.* **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. p. 73-87. São Paulo: Cortez; Brasília: Opas, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do Suas: o enfrentamento necessário na Assistência Social. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do Suas**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília, 2011.

RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, p. 333-364, abr./jun. 2011.

REIS, Daniela Santos. **SISRUA**: contribuição para gestão em rede de serviços de atenção à população de rua. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Reis_5.pdf>. Acesso em: 2 maio 2013.

RIZZOTTI, M. L. A. Prefácio. In: YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S. ; RAICHELIS, R. A. (Orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

SEADE. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDS). **Mapa da ação social**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/mapa/>>. Acesso em: abr. 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

_____.; RIZZOTTI, M. L. A. A função da vigilância na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **Revista Serviço Social**, v. 15, n.2, Londrina, 2013.

SPTURISMO. Mapas. Disponível em: <<http://www.sp-turismo.com/mapas.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2014

SPOSATI, A. Informação como aprimoramento do Suas. ENCONTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DO SUAS 2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/vigilancia-socioassistencial%20/encontro-nacional-de-monitoramento-e-vigilancia-socioassistencial-do-suas-2012/mesa-2-apresentacao-informacao-como-aprimoramento-do-suas.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2013.

SPOSATI, A. ; REGULES, L. E. Assistência social: política de direitos à seguridade social. In: BRASIL. **Capacita Suas**. Caderno 1. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013.

_____. Monitoramento de ações na política de assistência social. In: MINAS GERAIS. **Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores**. Prefeitura de Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: Smaas, 2007.

_____.; CARVALHO, M. C. B.; FLEURY, S. M. T. (Orgs.). **Os direitos dos desassistidos sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, H. Em nome do bem público. **Jornal Folha de S. Paulo**. 20/6/1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/20/opiniaio/9.html>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

TEIXEIRA, S. M. **A família na política de assistência social: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos Cras de Teresina/PI**. Teresina: Edufip, 2013.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual, p. 135-167. In: _____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** 1997. Disponível em: <<http://www.marque1gol.org.br/portal/images/stories/geral/3texto%20direitossociaisafinaldoquesetrata.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2013.

_____. **Igualdade, qual a medida?** In: VERAS, M. P. B. **Hexapolis**: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas. São Paulo: Educ: Cortez, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

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

_____. Cidades, globalização e gestão pública. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Org.). **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: Educ, 2009, v. 1, p. 25-173.

WANDERLEY, L. E. W.; RAICHELIS, R. Desafios de uma gestão pública democrática na reintegração regional. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXV, n. 78, jun. 2004.

_____. Enigmas do social. In: WANDERLEY, M. B.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. São Paulo: Educ, 2011.

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

_____. **Rumos da ordem pública no Brasil**: a construção do público. São Paulo em perspectiva, 1996.

YAZBEK, M. C. Classes subalternas e assistência social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Estado e políticas sociais**. Disponível em: <<http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000175-4316b440ff/Yazbek,%20Maria%20Carmelita.%20Estado%20e%20pol%C3%ADticas%20sociais.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTÃO MUNICIPAL

- Qual sua formação? E ano?
- Qual seu cargo e atribuições? Há quanto tempo encontra-se nele?
- Qual o público atendido pela proteção social básica no município, considerando as ofertas dos Cras e a rede socioassistencial.
- Como as demandas para atendimento/acompanhamento da proteção social básica são identificadas (demanda espontânea, encaminhamento da rede ou busca ativa)?
- Há utilização de banco de dados para conhecimento da demanda?
- Comente sobre as ações que os Cras vêm realizando no município.
- Os atendimentos/acompanhamentos são registrados nas unidades de atendimento da proteção social básica? Se sim, como são registradas manualmente ou em sistemas? E estas informações são encaminhadas para algum local?
- As informações registradas pelas unidades de atendimento da proteção social básica são analisadas e sistematizadas? Há a devolutiva destas informações para as equipes?
- As informações produzidas pelos serviços da proteção social básica (Cras e serviços) são utilizadas para a construção do plano de trabalho das equipes?
- Os Cras e a rede socioassistencial têm realizado busca ativa com periodicidade? Se sim, para qual finalidade? Quais as principais ações realizadas?
- Há alguma possibilidade de participação da população usuária e não usuária da Assistência Social para a discussão das necessidades e potencialidades do território, bem como de melhorias nos serviços socioassistenciais?
- Comente sobre a relação entre a gestão municipal de Assistência Social e as organizações de Assistência Social.
- Como estão sendo construídos os diagnósticos socioterritoriais da Política de Assistência Social? Quem realiza? Há um período para atualizá-lo?
- Como as atividades referentes ao Cadastro Único encontram-se organizadas no município? Ele tem sido utilizado para quais finalidades?
- Como vem sendo realizada a construção do plano municipal de Assistência Social? Há um processo de acompanhamento para saber sobre a sua efetividade?
- O município utiliza quais fontes de informação para construir as prioridades da proteção social básica?
- Qual tem sido a(s) maior (es) demanda(s) do município quanto à proteção social básica?
- Como você visualiza a relação entre a proteção social básica e a vigilância socioassistencial?
- Qual sua compreensão sobre o que é a vigilância socioassistencial? Você concorda e/ou discorda de algum elemento desta função?
- Quais os desafios, avanços e limites do município referentes à implementação da vigilância socioassistencial?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICO DO CRAS

- Qual sua formação? E ano?
- Qual seu cargo e atribuições? Há quanto tempo encontra-se nele?
- Qual o público atendido pelo Cras?
- Como as demandas para atendimento/acompanhamento do Cras são identificadas?
- Há a utilização de banco de dados para o conhecimento da demanda?
- Comente sobre as atividades diárias do Cras, a dinâmica de trabalho.
- Os atendimentos/acompanhamentos no Cras são registrados? Se sim, como são registrados, manualmente ou em sistemas? E estas informações são encaminhadas para algum local?
- As informações registradas pelo Cras são utilizadas para o plano de trabalho da equipe? Há liberdade para a equipe propor ações?
- Quais são as fontes e formas de conhecimento das vulnerabilidades e potencialidades do território de abrangência do Cras?
- O Cras tem realizado busca ativa com periodicidade? Se sim, para qual finalidade? Quais as principais ações realizadas?
- Como tem se dado o acompanhamento das famílias inseridas nos benefícios socioassistenciais?
- Como tem se dado o acompanhamento das famílias inseridas nos serviços socioassistenciais?
- O Cras utiliza alguma(s) fonte(s) de informação para construir as prioridades de ação?
- Qual tem sido a(s) maior (es) demanda(s) do Cras?
- Há alguma possibilidade de participação dos usuários do Cras para a discussão das necessidades e potencialidades tanto do território como do Cras?
- Qual a relação do Cras com as organizações de Assistência Social? Há momentos de troca de conhecimento do território, das famílias atendidas?
- Qual a relação do Cras com a rede intersetorial do município? Há momentos de troca de conhecimento do território, das famílias atendidas?
- A equipe do Cras tem supervisão técnica? E formações continuadas?
- Quais têm sido os maiores limites do Cras e avanços?
- O trabalho social realizado no Cras tem conseguido expressar as demandas do território? As informações existentes subsidiam as ações que devem ser construídas?
- O que você entende por vigilância socioassistencial? Você concorda e/ou discorda de algum elemento desta função?
- Quais os desafios, avanços e limites do município referente à implementação da vigilância socioassistencial?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICO DO CREAS

- Qual sua formação? E ano?
- Qual seu cargo e atribuições? Há quanto tempo encontra-se nele?
- Qual o público atendido pelo Creas?
- Como as demandas para atendimento/acompanhamento chegam até o Creas? Como são identificadas?
- Há a utilização de banco de dados para o conhecimento da demanda?
- Os atendimentos/acompanhamentos no Creas são registrados? Se sim, como são registrados, manualmente ou em sistemas? E estas informações são encaminhadas para algum local?
- As informações registradas pelo Creas são utilizadas para o plano de trabalho da equipe? Há liberdade para a equipe propor ações?
- O Creas tem realizado busca ativa? Se sim há periodicidade? E para qual finalidade? Quais as principais ações realizadas?
- O que você entende por vigilância socioassistencial?
- Os atendimentos/acompanhamentos são registrados nas unidades de atendimento da proteção social especial? Se sim, como são registradas, manualmente ou em sistemas? E estas informações são encaminhadas para algum local?
- As informações produzidas pelas unidades de atendimento da proteção social especial são utilizadas para o plano de trabalho das equipes?
- As informações produzidas pelas unidades de atendimento da proteção social especial são analisadas por alguma equipe externa? Se sim, há uma devolutiva destas informações - considerando a troca de informações/conhecimento entre gestão e trabalhadores do Suas - e qual periodicidade?
- Há alguma possibilidade de participação dos usuários dos serviços para a discussão das necessidades e potencialidades tanto do território como das unidades de atendimento da proteção social especial?
- Como você visualiza a relação entre a proteção social especial e a vigilância socioassistencial?
- Qual sua compreensão sobre a vigilância socioassistencial? Comente sobre o papel desta função na Política de Assistência Social. Você concorda e/ou discorda de algum elemento desta função?
- Como você percebe a relação entre o trabalho social das unidades de atendimento da proteção social especial e a vigilância socioassistencial?
- Quais os desafios, avanços e limites do município referente à implementação da vigilância socioassistencial?

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa: **A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL COMO FUNÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo da gestão municipal na microrregião de Itapecerica da Serra/SP.**

A escolha deste tema se deu porque a Política de Assistência Social ainda é uma política pública recente e nem todas as suas áreas encontram-se estruturadas. Assim, a pesquisa se justifica, pois, realizar a vigilância socioassistencial nos municípios, é uma possibilidade de conhecer as demandas da população dos diversos territórios da cidade (bairros, subdistritos, comunidades), responsabilizando o poder público para que haja ações que garantam as ofertas de serviços necessários.

O objetivo desse projeto é conhecer a vigilância socioassistencial - função responsável pelo processo de produção, sistematização, análise e disseminação das informações territorializadas - e sua configuração no âmbito da gestão municipal da Política de Assistência Social na microrregião de Itapecerica da Serra/SP.

Os procedimentos de coleta de dados serão da seguinte forma: A pesquisa de campo compreenderá dois municípios, Itapecerica da Serra/SP e Embu das Artes/SP. A coleta de dados se fará com a utilização das técnicas da observação e da entrevista. As entrevistas terão como sujeitos gestores municipais e trabalhadores da proteção social básica e proteção social especial da Política de Assistência Social; ao total serão 06 sujeitos entrevistados, 03 sujeitos por município. A observação se dará no acompanhamento de ações pertinentes à gestão municipal. A pesquisa documental conterà uma análise do plano municipal, organograma, das leis municipais, entre outros documentos do município. Os resultados serão apresentados aos sujeitos participantes através de um encontro.

Existe um desconforto e risco mínimo aos participantes na coleta de dados. Estima-se que a pesquisa trará benefícios para a ampliação de conhecimento sobre a vigilância socioassistencial, pois é uma função fundamental para a ação dos trabalhadores da Política de Assistência Social.

A pesquisa manterá a sua integridade física e moral durante todo o processo, assim, em caso de algum problema relacionado com a pesquisa, você terá direito a qualquer tipo de assistência.

Durante a pesquisa, você tem o direito de obter esclarecimentos sempre que desejar, bastando para isso entrar em contato com o pesquisador ou com o Conselho de Ética em Pesquisa.

Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade.

A pesquisadora irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados serão enviados a você e permanecerão confidenciais. Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

A participação no estudo não acarretará custos a você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional, já que as entrevistas serão realizadas no local mais

adequado ao entrevistado, não gerando gastos. Caso você venha a sofrer algum dano comprovado decorrente dessa pesquisa, fica garantida indenização nestes casos, mediante decisão judicial ou extrajudicial.

AUTORIZAÇÃO

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações se assim o desejar.

Dados do pesquisador:

Nome: Kassia Siqueira Ribeiro

E-mail: kassia.siqueira@yahoo.com.br

Endereço do Comitê de Ética responsável pela pesquisa:

Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-SP, *campus* Monte Alegre

Rua Ministro Godói, 969 – sala 63 C – Perdizes – São Paulo

Tel.: 11 3617-8466

E-mail: cometica@pucsp.br